THE SENATE
OF CANADA

LE SÉNAT
DU CANADA

INTERIM REPORT ON CANADA'S NEW AND EVOLVING POLICY FRAMEWORK FOR MANAGING FISHERIES AND OCEANS

Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans

Chair
The Honourable Gerald Comeau

Deputy Chair
The Honourable Elizabeth Hubley

May 2005

MEMBERSHIP

The Honourable Gerald Comeau, *Chair*

The Honourable Elizabeth Hubley, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Willie Adams
*Jack Austin, P.C. (or Bill Rompkey, P.C.)
James Cowan
Janis G. Johnson
*Noël Kinsella (or Terry Stratton)
Frank W. Mahovlich
Michael A. Meighen
Pana Merchant
Gerard Phalen
Gerry St. Germain, P.C.
Charlie Watt

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators John G. Bryden, Joan Cook, Joseph A. Day, Pierre De Bané, P.C., Percy Downe, D. Ross Fitzpatrick, Elaine McCoy, Terry M. Mercer, Robert W. Peterson, and Fernand Robichaud, P.C., were members of the Committee at various times during this study or participated in its work on this matter.

Research Staff:
Claude Emery, Library of Parliament

Till Heyde
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 28, 2004:

The Honourable Senator Hubley for the Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Chaput:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than Friday, March 31, 2006.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

105-06085/

TABLE OF CONTENTS

Page

FOREWORD i

BACKGROUND 1

A. The Management of the Marine Commercial Capture Fisheries 1
B. Individual Quota Licensing 4
C. Pacific Fisheries Renewal 7
D. The Atlantic Fisheries Policy Review and Framework 9
E. Modernizing the *Fisheries Act* 11

WHAT WE HEARD: MAJOR RECURRING ISSUES AND THEMES 13

A. DFO's Budget 13
B. "Rationalizing" Fisheries 17
C. Trends in the Atlantic Inshore Sector 23
D. Trust Agreements in the Atlantic Fishery 26
E. Urbanization of the Fishery Resource in British Columbia 29
F. The Pearse-McRae Report 32
G. Communities 38

CONCLUDING REMARKS 42

INTERIM RECOMMENDATIONS 49

APPENDICES

1 – Pearse-McCrae Joint Task Group Recommendations, May 2004
2 – First Nations Panel Report Recommendations, June 2004
3 – DFO's Vision and Principles for Pacific Fishery Reform, April 2005
4 – DFO's April 1999 Response to the Committee's December 1998 report, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*
5 – Parzival Copes, "Negative Impacts of ITQs on Fishing Productivity and Conservation of Fish Stocks," 17 February 2005
6 – Witnesses

ACRONYMS

AFPR – Atlantic Fisheries Policy Review

AFS – Aboriginal Fisheries Strategy

AMB – West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board

CDQ – Community Development Quota

CQ – Community Quota

DAAP – Departmental Assessment and Alignment Project

DFO – Department of Fisheries and Oceans

EA – Enterprise Allocations

GAO – United States General Accounting Office

IPAC – Independent Panel on Access Criteria

IQ – Individual quota

ITQ – Individual transferable quota

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

TAC – Total Allowable Catch

WSP – Wild Salmon Policy

FOREWORD

> *On many occasions, I've said that I'm serious about change. Changing how our fisheries are managed across the board, and on all three coasts. ... We're calling this change process "Fisheries Management Renewal." – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Address to the Eastern Fishermen's Federation, Yarmouth, N.S., 31 March 2005*
>
> *DFO will seek to enter into partnerships with the fishing industry and others in the management of capacity, licensing and compliance. – Department of Finance, "Privatizing/Commercializing Government Operations," Budget 1995 Fact Sheet 9, 1995*
>
> *This is bureaucratically driven, and not driven by the Minister. ... We change ministers so often in this country. In fact, there have been 20 ministers since the Davis Plan of 1968. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Committee Proceedings, 7 December 2004*
>
> *We are writing this letter, in part, out of our concern that you [Minister] may be receiving ... selective forms of advice. – Chief William Cranmer, Letter to the Minister of Fisheries and Oceans, 21 December 2004*
>
> *This agenda is, of course, the result of the large corporations lobbying the Department. What is at stake is access to the stock. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005*

These are "interesting times" for Canada's marine commercial capture fisheries. In March 2004, the Minister of Fisheries and Oceans issued *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast* – "the first comprehensive framework to guide fisheries management on Canada's East Coast." Later, in May 2004, a federal-provincial Joint Task Group on Post-Treaty Fisheries released *Treaties and Transition: Towards a Sustainable Fishery on Canada's Pacific Coast,* a document that proposes to profoundly and irreversibly change the way in which fisheries are managed in British Columbia. On 14 April 2005, the Minister announced fundamental changes to the management of the Pacific fishery, particularly for salmon, and more permanent changes are expected to come about in 2006. "Certainty and stability," "security of access," "self-reliance," "viability," "self-sufficiency," "modern," "self-adjusting" and "best use" are words and concepts that figure ever more prominently in the Department of Fisheries and Oceans (DFO) lexicon for both the East and West Coasts. Amendments to the *Fisheries Act* may soon be introduced in Parliament.

DFO is very serious about changing the way it intends to conduct business in future. The stakes are enormous, to be sure. They include not only the long-term sustainability of Canada's fisheries resources and the viability of the fishing industry, but also the well-being of hundreds of coastal communities where fishing is the only available source of employment or where very few economic alternatives exist. Nationally, the marine capture fisheries comprise a great many small-scale fishing operations. The vast majority of fishing vessels (98%) are small boats less than 65 feet in length. On the processing side, more than 70% of fish plants employ less than 100 workers.

In October 2004, the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans ("the Committee") was given an order of reference from the Senate to "examine and report on issues relating to the federal government's new and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans." Our current study focuses on how the wealth generated in the fishery, one of Canada's great public resources, is distributed. Plans to "modernize" Canada's fisheries will affect the marine coastal fisheries for many years to come.

Individual catch quotas in the form of "individual quotas" (IQs) and "individual transferable quotas" (ITQs) – a form of private ownership of fish stocks – were the subject of much discussion in our meetings, as was the practice of leasing licences and the use of "trust agreements" on the Atlantic Coast. At both ends of the country, individual quotas stir up strong emotions since they undermine a value system dear to those who consider themselves to be independent fish harvesters. In the Pacific fishery, where 44% of fishing licences and quotas are reportedly held by residents in metropolitan Vancouver and Victoria, the Pearse-McRae Task Group proposed last year to place all Pacific fisheries, including those for salmon, under property rights-based management. That proposal arouses sharp opposition among both Aboriginal and non-Aboriginal stakeholders alike.

Many witnesses have yet to appear to share their views. This interim document is a thumbnail account of work in progress – our findings will be conveyed more fully in a final document. The Committee had originally planned to travel to New Zealand, considered by many to be a world leader in fisheries management. There, the economic theory of private fish quotas has been extensively put to the test for almost two decades and Maori treaty claims were settled through the ITQ management system. Due to budgetary constraints, however, this travel was not possible, and we are therefore looking at other means to evaluate the merits of IQ-managed fisheries in other jurisdictions, such as in New Zealand and Iceland.

Fishery resources are common public assets belonging to all Canadians. As such, they are our common inheritance, responsibility and legacy. Public opinion polls consistently show that the great majority of Canadians care about how the fishery is managed. We will consider this interim report worthwhile if we are able to make Canadians more aware of this important public policy issue. Taxpayers, in particular, should be wary of the claims of the more zealous proponents of privatized fisheries. In the end, it is the taxpayer who foots the bill when coastal communities lose access to the fishery and the economic benefits from the resource.

Lastly, the Committee wishes to thank those who generously made time available to meet with us in Ottawa or who provided written submissions.

Gerald J. Comeau, Chair

BACKGROUND

A. The Management of the Marine Commercial Capture Fisheries

> *At its core, fisheries management renewal is about asking ourselves one question: what kind of fishery do we want? It is only seven words but it is a big question. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 8 February 2005*

> *The problem is that the Department has no accountability. ... There is no legislative power to actually put DFO in its place. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*

> *We are being pulled in two directions: to try to make the fisheries economically sustainable and have viable enterprises, and to maintain coastal communities. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*

> *On one side, there is a great deal of pressure to privatize the resource and allow the large processors to have access to it, while we are telling them "you are on the wrong track." That is essentially what this debate is about. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005*

> *Privatization of fisheries is stealing from Canadians. There is no question about that. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Committee Proceedings, 7 December 2004*

Under the *Constitution Act 1867*, the Government of Canada is vested with exclusive legislative jurisdiction over sea coast and inland fisheries in all parts of Canada. On behalf of the Crown, the federal government has legal authority to manage fisheries in the public interest, and the Parliament of Canada entrusts the federal Department of Fisheries and Oceans to administer all laws relating to fisheries.[1] Most controls on fishing are in the form of regulations made by Cabinet. Section 7 of the *Fisheries Act* bestows on the Minister of Fisheries and Oceans (hereafter referred to as "the Minister") very broad discretionary powers to distribute wealth in the form of fishing licences and fish quotas.[2] In fact, when issuing or authorizing leases and licences for

---

(1) In certain provinces, the administration of federal fisheries laws, by agreement, is delegated to provincial governments. Where land claims have been settled, the management of fisheries is delegated, for the most part, to a wildlife management board.

(2) Section 7 of the *Fisheries Act* reads as follows: "7.(1) Subject to subsection (2), the Minister may, in his absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on. (2) Except as otherwise provided in this Act, leases or licences for any term exceeding nine years shall be issued only under the authority of the Governor in Council."

fisheries or fishing, the Minister has *absolute discretion* in providing access to wealth from the fisheries, the reason for this extraordinary discretion being that fisheries are a "common property resource."

Stability in the fishery is maintained through DFO's imposition of regulatory measures. In this regard, the Department manages more than 300 fish stocks and produces about 180 fisheries management plans each year. All fisheries are subject to varying degrees of catch monitoring and enforcement. Ideally, their management should be tailor-made for each unique circumstance because the fishery resource is a complex biological, economic and social system. Species of fish vary widely with respect to their behaviour, abundance, distribution and market value. The length of fishing seasons varies not only by species, but also by area and from year to year. Coastal fishers hold different types of licences, work from boats of different sizes, use different types of gear, belong to different organizations, and invest different amounts of time and money. The complexion of the operation changes notably from one area to the next, and the social circumstances vary enormously. Fish processing, too, is as diverse as the harvesting sector.

Beginning with Atlantic lobster fisheries in 1967, what were formerly "open access" commercial fisheries became regulated to the point where, by the mid-1970s, a fishing licence was required to fish commercially for all the major species in Canada. A fishing licence grants persons or enterprises permission to fish, or "access" to a fishery. What a licensee essentially acquires is a limited privilege to fish, but not a permanent or absolute right. An "allocation," on the other hand, is the amount of fish that is distributed or assigned by the Minister to those who are permitted to fish.

Since 1977, when Canada extended its fisheries zone to 200 miles, a variety of strategies have been employed to help maintain a balance between fishing capacity and available resources: so-called "input controls" (e.g., restrictions on fishing gear, vessels, fishing season and area), and "output controls," with Total Allowable Catches (TACs) being the most common measure. For some species, escapement targets are set instead to allow adult fish to return to the spawning grounds (e.g., Pacific salmon), or recruitment strategies are in place to increase the survival rate of the female population (e.g., prohibitions on harvesting berried lobster).[3] "Individual quotas" (or "private quotas" as they are sometimes called) are also in place and give individual fish harvesters or fishing operations the right to catch a specified quantity and species of fish in a specific location

---

(3) For an inventory of Canada's various fisheries management regimes, see Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada*, http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/34427924.pdf.

during a specific period of time, as a share of each year's TAC. When managed by IQs, fishing organizations representing the licence-holders have separate and specific agreements with the federal government reflecting the characteristics of each of the fisheries being managed.

In the past, when overcapacity problems have arisen, restructuring and adjustment programs were brought in, such as licence buy-back and early retirement programs, short-term income support, retraining, and economic diversification to assist affected fisheries workers and communities with their transition out of the industry. When making decisions on access and allocation, the Minister's first priority is conservation, followed by the Aboriginal right to fish for food, social and ceremonial purposes. Once the constitutional protection of Aboriginal and treaty rights is taken into account,[4] the next priority is resource sharing in particular fisheries. Recreational fishing interests must also be taken into account. Besides conservation, factors that may influence ministerial decisions include international policies, any legislative obligations that the Government of Canada may have assumed, and political and socio-economic considerations. Traditionally, the criteria invoked by DFO when making decisions on access and allocations included adjacency, historic dependence, economic viability, and social equity. Under this hierarchical system of governance, the Department is responsible and accountable for the fishery's management.

Significantly, a key part of DFO's strategic plan in the last decade has been to decrease its involvement in fisheries management in favour of greater industry involvement in the form of "co-management" in many of Canada's fisheries. In the last decade, more formal approaches were gradually adopted through such activities as the development of multi-year Integrated Fisheries Management Plans and Joint Project Agreements. Initiatives related to the "professionalization" of fish harvesters were also supported by the Department. In practical terms, this has meant accrediting existing fishers, formalizing an apprenticeship regime for new entrants, and education

---

(4) Subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, recognizes and affirms existing Aboriginal and treaty rights, including those under land claims settlements. The extent of First Nations' rights and title continues to be the subject of ongoing litigation and negotiation. In response to the *Sparrow* decision, the federal government initiated the Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) in 1992. The AFS attempted to deal with economic access to fisheries through the Allocation Transfer Program, in which the federal government purchases commercial licences and quota and transfers them to Aboriginal communities. There have also been three Pilot Sales initiatives in the lower Fraser. Aproximately two-thirds of the 125 AFS agreements signed each year with Aboriginal groups are in DFO's Pacific Region. In 2003, an Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management Program was added to the AFS to help Aboriginal groups participate in multi-stakeholder and other advisory planning. The AFS applies where DFO manages the fishery and where land claims settlements have not put a fisheries access and management regime in place.

and training standards, with the Canadian Council of Professional Fish Harvesters taking the lead.[5]

B. Individual Quota Licensing

> *From our perspective, ITQs have been a cheaper process for the Government of Canada to manage ... but they are not for everyone. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*
>
> *At the highest levels in the Department, the quest to privatize Canada's fisheries and turn them over to private investors has never stopped. – Nuu-chah-nulth First Nations, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005*
>
> *Not everything should be bought and sold on Bay Street. Fishing rights should be viewed as a heritage of coastal people not as another commodity like futures in pork bellies or something. – Earle McCurdy, President, Canadian Council of Professional Fish Harvesters; President, Fish, Food and Allied Workers, Committee Proceedings, 24 February 2005*
>
> *The economistic thinking of DFO is very well established and its effects are very much negative effects on rural communities, on coastal communities. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*
>
> *Privatization of fisheries resources through ITQs and EAs [Enterprise Allocations] has often been the unwritten cornerstone of fisheries policy for the last twenty years. – The Coastal Communities Network, Brief to the Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR) Consultation, 16 May 2001*

Beginning in the 1980s, a noticeable policy shift took place as DFO accepted a new, market-related, "property-based" fisheries management approach recommended by theoretical economists.[6] Canadian fisheries managers (and their counterparts abroad, notably in New Zealand and Iceland) began to implement "property rights-based management" in the form of "individual quota" fisheries. Very much a bureaucratic initiative within the Department, the process of privatization took place under several fisheries ministers and involved successive governments in the last two decades. This important matter of public policy was last examined by this Committee in 1998.

---

(5) Founded in 1995, the Canadian Council of Professional Fish Harvesters is an umbrella group (a national federation) representing the country's largest fisher organizations.

(6) Parzival Copes, *Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries: A report submitted to the Department of Fisheries and Oceans in respect of the Atlantic Fisheries Policy Review*, 31 May 2001.

In essence, IQs provide what has been described in the Canadian context as a "quasi-property right" to harvest annually a certain quantity of fish – a sort of swimming inventory. When IQ licences are issued by DFO, predetermined shares of the Total Allowable Catch (percentages) are assigned to either fishers or enterprises. An "individual transferable quota" is an IQ that the Department allows to be transferred, traded, sold or leased to others, like a commodity. When assigned to a boat, individual catch quotas are known as an "individual vessel quotas," or IVQs. Over time, in Canada, individual catch quotas have been slowly introduced into one fishery after another. Their usual pattern of introduction involved successive steps: non-transferable quotas were first introduced, and over time these became transferable. As such, non-transferable quotas have been described as the start of a "slippery slope" on the way to transferability. By 2000, they were in place in over 40 different fisheries and accounted for over half of the value of landings.[7] Canada's commercial fishery may now be described as a mix of competitive and IQ-managed fisheries.[8]

Instead of relying on regulations to ensure compliance, IQs emphasize the outputs of fishing. Advocates of IQs, especially ITQs, view them as a means of rationalizing the industry and allowing it to operate in a more stable, orderly, and efficient manner. Under such a management regime, the incentive is the maximization of net income from a specific quantity of fish, the annual share allocated to each fisher or fishing enterprise. Quota licensing is a well-articulated model of fisheries management. Some of its most often cited economic advantages are:

---

(7) For the Atlantic offshore groundfish fleet, an individual quota program was first introduced in the early 1980s; here, allocations of fish – "Enterprise Allocations" or EAs – are made to individual enterprises or companies. EAs apply to vessels longer than 65 feet. IQs and ITQs were implemented in various other sectors (e.g., the herring seine fishery, offshore lobster, scallop, clam and northern shrimp fisheries, the snow crab fishery, and in segments of the Atlantic inshore). On the West Coast, quota fisheries are in place in a number of fisheries (e.g., for abalone, herring, geoduck, sea urchin, sea cucumber, sablefish, and halibut). In 1997, they were implemented in the groundfish trawl fishery, in which over 77 species of fish are landed. For an inventory of fisheries management regimes in Canada's marine fisheries, see OECD, *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada*.

(8) Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep03dec98-e.htm.

- security of access to the resource;
- the elimination of the costly and often dangerous derby-style "race to the fish";[9]
- greater safety in fish harvesting because of increased flexibility in choosing the rate and timing of fishing;
- longer work seasons and more effective coordination of supply with market demand;
- the potential for more effective long-term planning in terms of capital investments (e.g., boats, fishing gear) and market development programs; and
- the reduced need for government regulation.[10]

Quota licensing means that measures to control fishing effort (e.g., restrictions on boat size) are no longer essential because each operator has a specific and guaranteed allocation of fish. Those in favour of extending IQs contend that this is not only the ideal way to manage and conserve fish stocks, but also the most effective means to reduce harvesting capacity (i.e., the number of fishers) at the least cost to government and taxpayers. Because of its theoretical appeal, IQ licensing is enthusiastically embraced by classical economists, neo-conservative theorists, and certain newspaper columnists and editorial writers who view it as a means of deregulation. The Vancouver-based Fraser Institute, the Halifax-based Atlantic Institute for Market Studies, and other "think-tanks" have trumpeted property rights-based fisheries in the form of individual catch quota licences, especially ITQs, as the management device of choice. Private quotas are strongly promoted by the corporate sector of the fishing industry, and have long had committed supporters at the highest levels of DFO's bureaucracy.[11]

It is noteworthy that the notion of "property" in fisheries is very much a chameleon term. While the owners of IQs usually perceive them as "private property," they constitute, at best, indirect property, or "quasi-property" as DFO has sometimes put it. This is because a fishing permit, whether it be an IQ licence or a traditional one, is a "privilege" that can be revoked. While licences are bought and sold, often for substantial sums, they are not a grant of property, either in the fishery or in the fish. Fish become private property only after they are caught and removed from the water, and the fishery resource belongs to all Canadians.

---

(9) The so-called "tragedy of the commons" theory holds that an unregulated and open-access fishery results in a free-for-all race for limited stocks in an effort to maximize immediate personal economic gain. This leads to excessive capacity through investments in ever-bigger and more expensive boats, better gear and more sophisticated equipment. However, since all the fishers are behaving in the same way, no one is further ahead. The outcome is over-exploitation, stock depletion and low incomes (the so-called "fishermen's problem").

(10) Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998.

(11) *Ibid.*

Lastly, over the years, DFO officials have consistently maintained that if a fleet sector or fishing group voluntarily chooses to adopt an IQ system, the Department would be there to advance the process. That said, witnesses in the Committee's 1998 hearings accused the Department of manipulating the process toward IQs by dividing fisher groups and sectors and giving IQ licence-holders preferential access to the resource, thereby gradually forcing non-holders out of the industry. There were concerns that DFO had been abdicating its role as the manager of the fishery, abandoning the infrastructure of traditional common property fisheries, and working instead to broker partnership deals with special economic interests or specialist fleets.[12] No consideration is being given to alternative models of fisheries management that would protect community interests.

C. Pacific Fisheries Renewal

> *That is a fishery that is under crisis. If we do not change how it is managed for the 2005 fishery, it will likely suffer collective bankruptcy. It is in that serious financial trouble. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*
>
> *Overall, most salmon stocks in Pacific Region waters appear to be healthy, although some have declined in recent years and will not support full fisheries in 2005. – DFO, "Outlook for 2005 Salmon Fishing Season," News Release, 16 March 2005*
>
> *All their programs have titles like "renewal" or "revitalized" but under their management our communities are dying and all small-scale fishermen are facing extinction. – Chief Simon Lucas, Co-chair, Nuu-chah-nulth Tribal Council Fishermen's Committee, Letter to the Chair of the Senate Committee on Fisheries and Oceans, 25 March 2005*
>
> *They do not talk about ITQs in their road show. They call it "Pacific Fisheries Renewal." If ever there were a misnomer, I believe that is it. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Committee Proceedings, 7 December 2004*
>
> *[DFO] is aggressively advancing ITQs as a solution to the many problems facing the commercial fisheries in British Columbia. – Nuu-chah-nulth Tribal Council, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005*

In 2003, the federal government and the Government of British Columbia appointed Don McRae, a University of Ottawa law professor, and Dr. Peter H. Pearse, a high-profile resource economist and advocate of individual catch quotas, as a two-member Joint Task Group on Post-Treaty Fisheries to examine the question of what the West Coast fishery might look like after treaties have been settled. On 5 May 2004, the Task Group released *Treaties and Transition:*

---

(12) *Ibid.*

Towards a Sustainable Fishery on Canada's Pacific Coast (Appendix 1).[13] Because certainty and security for quota holders are created by long term quotas and transferability of quotas, Pearse and McRae recommended that:

- 33% of fishing licences be bought from retiring commercial fishermen and set aside to satisfy treaty fisheries settlements;
- all fisheries (not just salmon) be made into quota fisheries;
- quotas be transferable, issued to persons, corporations, or associations;
- quotas be long-term (25 years);
- the number of quota licences (IQs) be limited; and
- the fishery be managed by annual conditions of licence.[14]

Soon after the Joint Task Group's report was made public and before finalizing any decisions, DFO announced its intention to "engage First Nations and fishing stakeholders to review the report and to inform decisions about implementation." The Department stated that it would also take into account advice from a First Nations Panel on Fisheries, appointed by the First Nations Summit and the B.C. Aboriginal Fisheries Commission, that had been asked to articulate a vision for the future and identify the principles that would achieve the vision. In June 2004, that Panel released *Our Place at the Table*, which, among other things, called on the Government of Canada to immediately "allocate to First Nations as an interim measure, a minimum of 50% share of all fisheries, with an understanding that this may reach 100% in some fisheries." In addition, the Panel asked that a moratorium be placed on the further introduction of individual property rights regimes, such as IQs and ITQs, unless First Nation interests, including allocations in those fisheries, are first addressed (Appendix 2).

In response to the Joint Task Group and First Nations Panel reports, the Minister outlined a blueprint "to fundamentally change the Pacific fishery, particularly the salmon fisheries" on 14 April 2005 (Appendix 3). While there remained "disagreement over some key reforms," the Minister felt that "lack of consensus [was] not an excuse for lack of action." Over the course of 2005, considered a transitional year, demonstration projects are to be conducted "to test different

---

(13) Peter Pearse and Donald McRae, *Treaties and Transition: Towards a Sustainable Fishery on Canada's Pacific Coast,* May 2004, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/publications/jtf/tint_e.htm.

(14) DFO, "Report Urges Long-term Approach to B.C. Salmon Fishery," News Release, 5 May 2004.

options, to determine which reforms might work, and which might not."[15] Permanent changes are expected in 2006.

D. The Atlantic Fisheries Policy Review and Framework

> *The new framework was the result of years of consultations with stakeholders throughout Atlantic Canada. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Speaking Notes, Stabilization of East Coast Management Plan Sharing Arrangements, 10 March 2005*
>
> *If I am going to say anything to you today, I will say this; I want you to stop this. I would very much appreciate it, speaking on behalf of a lot of people that I have worked with over the years, if you could do anything in your power to stop the implementation of the AFPR ... – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*
>
> *CCN calls for a review of privatization, the recommendations of the December 1998 Senate Report titled Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries, before any new policy framework is completed. – The Coastal Communities Network, Brief to DFO's Atlantic Fisheries Policy Review, Press Release, 16 May 2001*
>
> *The [AFPR] discussion paper does not address the question of privatization, the most dominant fisheries management policy over the last twenty years. – Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, Comments on the AFPR Discussion Paper, Access and Allocations, March 2001*
>
> *We are puzzled and suspicious as to why this [AFPR discussion] document so clearly avoids any discussion on privatization, the very opposite of what was recommended by the Senate Committee. – Mark Butler, Marine Coordinator, Ecology Action Centre, Brief to the AFPR, 15 March 2001*

In May 1999, DFO launched the Atlantic Fisheries Policy Review – the first such major review in two decades – to address criticisms from the Auditor General, parliamentary committees and others. The purpose of the AFPR was to create a more cohesive and consistent policy framework, and a broad vision of the future direction of Atlantic fisheries.

DFO considers the many consultations that have taken place in the last six years to be key in furthering its agenda. In June 1999, public meetings were held with the Atlantic provinces, Nunavut and industry stakeholders to inform them of the review and to solicit their early views on the process. This led to the establishment of an External Advisory Board in January 2000 to act as an advisory body to DFO during the AFPR process. Following the February 2001 release of a

---

(15) The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, DFO, "Pacific Fisheries Reform," Speech, 14 April 2005.

discussion document,[16] public consultations took place in 19 communities in the Atlantic provinces, Quebec and Nunavut in 2001. In June 2001, an Independent Panel on Access Criteria (IPAC) was established to review and make recommendations on decision-making criteria and processes for providing new or additional access to increasing Atlantic commercial fisheries. The IPAC released its report in April 2002, and the Minister responded to it in November 2002. A discussion paper, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries,* was issued in December 2003.[17]

On 25 March 2004, the Minister released *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast.*[18] Billed by DFO as the culmination of "the most extensive citizen engagement process ever undertaken by DFO," the Policy Framework is a blueprint for achieving the following four objectives or outcomes: conservation and sustainable use of fisheries resources; self-reliant fisheries; a stable and predictable access and allocation approach; and shared stewardship with resource users. The overall objective "is to modernize Government policies to match changing conditions in the fisheries," and a number of principles are listed to guide fisheries management in the long term. These include the following elements:

- more transparent and rules-based decision-making processes;
- an independent and viable fleet of inshore fishers;
- longer-term, more stable resource-sharing arrangements;
- multi-year fisheries management plans focused on conservation and risk management; and
- policies to promote the viability and self-reliance of the industry.[19]

DFO proposes to fundamentally transform its role in fisheries management, "from one largely taken up with day-to-day management of fleets and fishing activities to one concerned primarily with developing policy, setting strategic direction and evaluating performance." This is said to imply an evolution in the Department's role, that is to say a move away from top-down management toward shared stewardship. In achieving this end, certain management

---

(16) DFO, *The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast – A Discussion Document on Policy Direction and Principles,* 2001, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc_e.htm.

(17) DFO, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries,* December 2003, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_e.htm.

(18) DFO, *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast,* March 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/policy_framework_e.htm.

(19) DFO, "Regan Releases Atlantic Fisheries Policy Framework and Stabilizes Arrangements for 2004," News Release, 25 March 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac27_e.htm.

responsibilities are to be delegated to resource users. Also announced in March 2005 was the Minister's decision to "stabilize" resource-sharing arrangements, where stable, for a period of up to five years.[20] According to DFO, this was a crucial first step in creating a more stable approach to access and allocation, and giving stakeholders a greater say in decision-making. Past disputes over access to fisheries and fish allocations were considered to be too much of a drain on energy, resources and time. In his March 2005 announcement, the Minister also reserved the option of "setting aside small amounts of the resource for public purposes, such as fleet rationalization (reduction) and to support co-management arrangements."

The AFPR is being completed in two phases. The first phase produced a long-term policy framework. The second phase will establish priorities and implement elements of the new policy framework.

E. Modernizing the *Fisheries Act*

> *Obviously, we are talking about working towards proposed legislation. Clearly, nothing prevents you from debating these issues in advance of that proposed legislation. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 8 February 2005*

> *... We are using right now a 19th century instrument in the 21st century ... It is the Fisheries Act that has restricted our ability to find different ways to construct our relationship with fishermen. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*

> *I read that DFO feels that 136 years of the Fisheries Act [is] out of date and must be modernized. It is not the fisheries policies that must be modernized; rather, DFO must be modernized. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*

> *In addition, the agenda for 2005 includes the adoption of the new vision and principles. Other building blocks for the future will be assessed such as what amendments to the Fisheries Act are required to move forward on this agenda. – DFO, "Regan Announces Plan of Action to Reform Pacific Fisheries," News Release, 14 April 2005*

> *The work your Committee did in 1998 and the report that resulted from those consultations is even more relevant today than it was in 1998. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Letter to the Chair of the Senate Committee on Fisheries and Oceans, 20 December 2004*

---

(20) In March 2004, the Minister had stabilized sharing arrangements for most Atlantic fishing fleets for the remainder of that year. Among the fisheries that had outstanding issues and where arrangements needed to be resolved was 0A turbot off the coast of Nunavut – a fishery on which the Committee reported in 2004. Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep04apr04-e.htm.

In future, DFO intends to "stay the course in the reform of fisheries management policies," "increase Aboriginal participation in the fisheries," and "modernize Canada's fisheries."[21] In February 2005, the Minister indicated to the Committee that the Department had been looking at possible changes to the *Fisheries Act* to formalize sharing arrangements and give effect "once and for all" to the new management frameworks being finalized. The new Policy Framework for Atlantic fisheries frequently mentions the need to possibly amend the *Fisheries Act,* and so does the Department's April 2005 Plan of Action for the Pacific fishery concerning permanent reforms anticipated in 2006.

"Modernization" is a word often employed by DFO in connection with the *Fisheries Act.* If all goes according to plan, the Department will in future continue to be responsible and accountable for setting conservation standards and ensuring compliance, but stakeholders will assume a greater shared sense of responsibility and be willing participants in conservation. Under the current legislative regime, DFO is responsible and accountable for all fisheries management decisions (e.g., assessing stocks, establishing the TACs, developing and implementing fishing plans, and evaluating results), a situation of command-and-control regulation which the Department considers to be inconsistent with self-management of regulated groups. Over time, DFO wishes to remove itself from having to make decisions concerning access and fish allocations. The reason given is to ensure that lobbying and political considerations no longer play a role in decision-making because, Committee members were told, this results in "a fishery that does not have the optimum performance or the best conservation outcomes."[22] In the Minister's view, shifting decision-making to independent bodies closer to industry and fishers might result in "a more sensible and rational approach to the management of the modern fishery."[23]

The previous attempt to amend the *Fisheries Act* was in the mid-to-late 1990s, when new powers were proposed to allow the Minister to enter into long-term, legally binding "partnering" or "partnership agreements" with unspecified industry groups in order to formalize their role in decision-making for the management of their particular fishery and to provide greater security of tenure for licence holders. Legislation was introduced, but later died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in 1997. In September 1998, the Minister appointed an independent three-member Panel on Partnering which was to advise on an appropriate legislative framework

---

(21) DFO, *Report on Plans and Priorities 2004-2005,* Treasury Board Secretariat, http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/FO-PO/FO-POr4501_e.asp#s1.

(22) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings,* 4 November 2004.

(23) The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, *Committee Proceedings,* 8 February 2005.

for such agreements, but which, however, recommended in December 1998 that the Minister not go forward with legislation because of widespread opposition to the concept.[24]

At the time, there was much confusion amongst industry participants about DFO's notion of "partnering" or "partnerships" in fisheries, and whether such arrangements differed from "co-management." Equally unclear was whether amendments to the *Fisheries Act* were needed to institute such agreements, and whether currents arrangements between the federal government and certain fisher groups (e.g., those engaged in Aboriginal pilot sales in British Columbia) were even legal. As well, DFO's motives and agenda were frequently questioned; independent owner/operators in competitive fisheries perceived the proposed new agreements as part of a deliberate and continuing plan by DFO to increase the corporate sector's influence over, control of, and access to the fisheries. Critics maintained that, although not stated explicitly, the real objective of the proposed legislative changes was to extend private fish quotas and the process of "privatization," and to supplant and extinguish the centuries-old (common law) "public right to fish" that exists in Canada's tidal waters,[25] where "exclusive fishing rights" can be created only by the explicit sanction of Parliament (by statute).[26]

WHAT WE HEARD: MAJOR RECURRING ISSUES AND THEMES

A. DFO's Budget

> *We definitely have a serious [budget] problem in DFO ... If we could provide a different set of legal instruments, we probably would have a lot less of our fiscal and financial headaches. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*

> *Crustaceans bring back the whole inshore. ... Is this a happy story? No. What does DFO want to do? It now wants to move in on these people and reorganize them. Why? Because ... no money for monitoring, no money for anything – and the*

---

(24) Donald J. Savoie, Gabriel Filteau, and Patricia Gallaugher, *Partnering the Fishery: Report of the Panel Studying Partnering*, 10 December 1998, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/1998/hq-ac90_e.htm.

(25) The *Constitution Act, 1867* incorporated English constitutional practices and common law, including the Magna Carta, into Canadian law. In Canada, this public right and developments in the interpretation of the Constitution established the principle that, in tidal waters, an exclusive right to fish can be created only by the federal legislature. There exists a "public right to fish" which can be abrogated only by the enactment of competent legislation passed by Parliament.

(26) Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998. In November 1991, DFO proposed to reform licensing and allocation in Canada's commercial fisheries by establishing, through legislation, two independent Fisheries Boards – one for the Atlantic fisheries and one for the Pacific. Legislation was introduced in the House of Commons in May 1993, but later died on the *Order Paper*.

allegation that people want it. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005

We have never heard anyone outside of government call for reductions in DFO budgets – in fact the opposite is true. – United Fishermen and Allied Workers' Union, Brief Submitted to the Committee, November 2004

Once again, the federal government's cost-cutting measures in fishery management will penalize the regions. There will be a mass exodus from most of the communities towards the larger urban centres, since, in Gaspé, after tourism, the fishery is the only economic engine. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005

Since the Atlantic cod collapse, ... the Canadian public has raised its expectations for successful management, while at the same time, persistent budgetary constraints are making it increasingly difficult for DFO to maintain even the catch monitoring standards of yesteryear. – The Hon. Bryan Williams, Chair, 2004 Southern Salmon Fishery Post-Season Review, March 2005

It became obvious early on in our hearings that years of budgetary restraints had had a pervasive effect on DFO. Witnesses doubted the Department had sufficient financial resources and staff, let alone the capability, to fulfill its core mandate of "developing and implementing policies and programs in support of Canada's scientific, ecological, social and economic interests in oceans and fresh waters." We heard that, because of declining budgets, DFO staff did not have the resources to properly perform their jobs. For example, one witness noted that, in many cases, staff in the Pacific Region did not even have "gas to put in their boats … to go out to do the work." It was said that, because the Department is stretched so thin, it has no vision beyond "getting through this meeting or getting through the end of the day without the stockade falling down."[27]

In 1995, the federal budget made a commitment to privatize many of DFO's responsibilities and services by entering "into partnerships with the fishing industry and others in the management of capacity, licensing and compliance."[28] Also announced was the Department's divestiture of recreational harbours to municipalities or other interested parties, and the rationalization of commercial fishing harbours. The Department has been subjected to large reductions in operational budgets ever since, and more are expected.

As a result of Program Review, DFO began to redefine core services, with departmental programs becoming more "client-focused" and "demand-driven." In December 1998, the Savoie

---

(27) Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, *Committee Proceedings*, 7 December 2004.

(28) Department of Finance, "Privatizing/Commercializing Government Operations," Budget 1995 Fact Sheet 9, http://www.fin.gc.ca/budget95/fact/Fact_9e.html; Department of Finance, "Getting Government Right: Program Review Overview," Budget 1995 Fact Sheet 6,

Panel on Partnering commented: "It is not simply a coincidence that discussions around co-management and partnering took on a sense of urgency at the time the government of Canada launched its program review exercise."[29] More recently, in our meetings, the Committee learned that DFO completed a Departmental Assessment and Alignment Project (DAAP) in order to better align available resources with priorities, and identify possible options for improving the efficiency and effectiveness of programs and services. This exercise was said to have resulted in a reduction of personnel through attrition, including a significant reduction of staff in Ottawa.[30]

Another message that emerged loud and clear is that DFO lacks the scientific information it needs to carry out its mandate effectively.[31] Science is key to stability, predictability and the development of sustainable fisheries, and witnesses spoke about cutbacks in DFO-funded science taking place at a time when public expectations and demands for sound scientific information on complex marine issues are growing. On doing more with less, the Minister informed the Committee that the Department had been undergoing a review process, and that science could be strengthened by developing new strategies for funding and partnering with industry stakeholders, supported by fundamental reforms in how fisheries are governed. Witnesses mentioned that the Department had already been shifting the cost and responsibilities for scientific activity onto the industry, which raised questions about the transparency of fisheries management and science, that is to say, having corporations pay for science and research while at the same time acting as co-managers of the resource. In the Atlantic region, spokespersons for the inshore fishery feared that corporate funding of scientific research could possibly lead to the demise of the owner/operator policy (designed to keep corporations out of the coastal, small vessel inshore sector).

Evidence on DFO's budgetary problems was not limited to science; enforcement issues were brought up as well. Departmental officials were very much aware of the problem and considered enforcement to be "a real concern." While there are more fisheries officers today than there were five years ago, we learned that their number is being reduced through attrition because of insufficient operating funds. We also heard that DFO wishes to move toward what was described as a modernized, more efficient compliance regime of administrative sanctions, a system

---

http://www.fin.gc.ca/budget95/fact/FACT_6e.html.

(29) Donald J. Savoie, Gabriel Filteau, and Patricia Gallaugher, *Partnering the Fishery: Report of the Panel Studying Partnering*, 10 December 1998.

(30) Larry Murray, DFO, Deputy Minister, *Committee Proceedings*, 8 February 2005.

(31) On fish habitat, the Committee's November 2003 interim report concluded that DFO did not have adequate resources to meet current challenges, let alone future ones, and urgently needed additional new funding, especially with respect to scientific research.

that would be less costly than having the Department rely on criminal law to enforce fisheries regulations. The Committee notes that the recent post-season review on the management of Fraser River salmon stocks in 2004 clearly pointed to inadequate enforcement as a very significant factor with respect to the 1.3 million sockeye that went missing in 2004.[32]

Faced with severe budget restrictions, the notion of "co-management" in self-regulating IQ and ITQ fisheries is one that undoubtedly appeals to DFO. Not only does this approach allow the Department to shift (or "download") management responsibilities to industry, it also affords the possibility of cost-recovery. DFO charges the industry for issuing fishing licences, permits and other privileges – the guiding principle being that those who benefit from access to the resource should pay a fee that reflects the value of the privilege. The following statements encapsulate much of the testimony about DFO's budget crunch:

> If we had a more collaborative relationship with fishermen, if we had a situation where we had the opportunity to enter into agreements with them and share stewardship of the resource, that … would help us stretch the dollars considerably… – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings*, 4 November 2004

> Resource monitoring is currently the responsibility of what is called the "protection" branch of the Department of Fisheries and Oceans. They have also experienced budget cuts. [DFO's] other mandate is to reduce spending. There has been downsizing in the protection branch. That is one of the reasons why the fishers are finding new ways to become involved in protecting the resource through various projects. There must be some way to take over the minister's responsibilities since his budget is constantly being cut by the government. The private sector will not be able to do that. It is up to the communities to become disciplined, to manage and control their behavior. This is not something that we see in the privatization model which relies on turning a quick profit. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, *Committee Proceedings,* 24 February 2005

> I believe that most of the problems in DFO are the result of budget cuts, including the need for cost recovery, which is all-pervasive at DFO. Quotas are the natural way for cost recovery; I believe they are absolutely linked. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, *Committee Proceedings,* 7 December 2004

> It has been a popular sport in Canada for a number of years for people to talk about and advocate shrinking and reducing the size of government. It has become like a mantra. Initially, there was no doubt there was fat to be trimmed, but eventually, the rubber hits the road and there are always consequences in terms of real services. … To a fair extent, the level of interest in the department over the years in partnership or co-management had a lot to do with the matter I referred to earlier, that is, stripping down the department's resources to do things. Usually when you look for a

---

(32) The Hon. Bryan Williams, Chair, 2004 Southern Salmon Fishery Post-Season Review, March 2005, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/publications/2004psr/williams_e.pdf.

partner in business, you are looking for someone to bring dollars to the table. That was certainly part of the equation. There is genuine cooperation that can take place between the department and the people who use the resource in a way that would improve the lives of both and improve on the level of management. Historically, it was what we sometimes refer to as a father-knows-best approach – that is, the people in Ottawa really knew what was best and said "run along" to the fishermen, when they had their own views. – Earle McCurdy, President, Canadian Council of Professional Fish Harvesters; President, Fish, Food and Allied Workers, President of the Canadian Council of Professional Fish Harvesters, *Committee Proceedings*, 24 February 2005

B. "Rationalizing" Fisheries

The message from DFO at the time of Mifflin was too many boats chasing too few fish. This was not true in 1996 and it is even less true today. – United Fishermen and Allied Workers' Union, Brief Submitted to the Committee, November 2004

In the past, the problem was "too many fishermen chasing too few fish." Today, with market values for quota and licences at unprecedented levels, the problem could become "too much money chasing too few fish." – Ecotrust Canada and Ecotrust, Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries, November 2004

Continually, DFO scriptwriters frame their arguments around good "economics" for fishermen and "conservation" when facilitating the forced removal of small-scale fishermen. – Nuu-chah-nulth First Nations, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005

The issue of rationalization is on the agenda. ... There are a number of solutions on this table about how to proceed with community approaches to viability. It is real for us. – Sandy Siegel, Executive-Secretary, Maritime Fishermen's Union, Committee Proceedings, 24 February 2005

Sure, there are people who want a reorganization — the fat cats that were created on the way up. The fat cats, in my estimation, are the people who got the licences, stacked them up under DFO policy, and are now in a position that they want to keep other fishers out. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005

On both coasts, the last opportunity fishers had to leave the industry with government assistance was the Canadian Fisheries Adjustment and Restructuring program of 1998. In future, the federal government does not plan to offer any new licence retirement programs ("buyouts"). As far as DFO is concerned, past licence retirement programs were ineffective in reducing excess fishing capacity; the licence holders removed from the fishery were those with relatively little capacity. DFO's current approach to fisheries is working towards promoting an industry that is self-reliant, sustainable and economically viable, without special government assistance.[33]

---

(33) DFO, Government Response to the 7th Report of the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, April 2004.

Between 1990 and 2000, the number of fishers on both coasts declined from 81,473 to 56,427; over the same period, the number of fishing vessels was reduced from 35,135 to 23,819.[34]

With respect to the Pacific fisheries, the Minister indicated in February 2005 that, although most fisheries were performing very well, the salmon sector was experiencing a continuing decline in both numbers of returning fish and value.[35] The Pearse-McRae Joint Task Group similarly concluded that most fisheries were performing well, but that the salmon fishery was in a precarious state. New management strategies were therefore required to provide an environment in which the industry could develop to its potential. Pearse and McRae detected "a pervasive sense of apprehension and anxiety out on the fishing grounds." They felt the time was right for bold action, that is to say, the introduction of property rights to reinvigorate not only the salmon fishery, but all fisheries in the province, and recommended a limited number of long-term (25-year) ITQs.

The Minister also informed the Committee in February 2005 that Atlantic cod remained at historic low levels, and there were signs of decline in key fisheries. With regard to possible future licence buy-backs or other large-scale interventions in the fishery, the Policy Framework for Atlantic fisheries clearly states that those measures are completed. Given that "a number of fleets are still too large given the available resource," these fleets will "need to be able to develop mechanisms to adapt their overall harvesting capacity to maintain sustainable resource levels over the long term." What is suggested is that fleets can now "propose voluntary self-adjustment mechanisms, such as ITQs, allowing enterprises to combine/partner by pooling their quota share (or licences or gear), or the issuance of licences and quotas through a fleet planning board."

The Minister also indicated that ITQs might be appropriate for some species and sectors, but not for others; the DFO therefore had to consider them "on a case-by-case basis."[36] Given the socio-economic diversity of Canada's fisheries, officials told us that: the Department was looking at ways to enable groups of fishers to make their own choices; they did not necessarily "want a cookie-cutter approach, a one-size-fits-all approach"; and it was "not for the Government of Canada to dictate to a group of people, whether it is a First Nations group or commercial fishermen, how they should proceed."[37]

---

(34) OECD, *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada.*

(35) The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, *Committee Proceedings,* 8 February 2005. Overall, according to DFO's "Salmon Outlook for 2005" (March 2005), most Pacific salmon stocks "appear to be healthy, although some have declined in recent years and will not support full fisheries in 2005."

(36) *Ibid.*

(37) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings,* 4 November 2004.

In this regard, DFO policy on the Atlantic Coast requires support by a clear majority (two-thirds) of licence holders before a fishery is allowed to switch over to IQ management;[38] but no such official policy exists for the Pacific fishery. In that region, the Committee heard evidence that: senior DFO staff who had designed IQ programs were now working for and lobbying on behalf of the beneficiaries; DFO had employed consultants who had in the past produced the reports or studies the Department needed to justify particular policies; and, since the 1990s, DFO had largely abandoned its policy of taking into account the socio-economic consequences of its decisions. On these and other matters, the United Fishermen and Allied Workers' Union called for a judicial inquiry into commercial licensing and management policies in the region, with power to compel testimony under oath. Anything less would result in "the same old thing" – "lots of stories but very few facts."[39]

According to economic theory, the most important justification of individual catch quotas is the increase in economic efficiency they afford to individual fishing operations. Barring market imperfections, profit orientation and cost-consciousness result in the most efficient way of harvesting fish. Under an IQ system, capital investment to purchase more equipment in order to increase fishing power is largely unnecessary, since vessel owners have a guaranteed share of the catch and may fish throughout the entire season in the most economical way. When quotas are made transferable (as in the case of ITQs), they become very powerful management devices for reducing fishing effort and capacity in a given fleet.[40] Operators who believe their quota is too small to make a profit may buy or lease quotas from others, or sell their shares and leave the fishery rather than continue fishing. Those who find it uneconomic and leave, and those who retire, receive a financial return for their investment, at no cost to government (or the taxpayer), in terms of government licence retirement or buy-back programs. The inevitable outcome of

---

(38) At a March 1995 Round Table on the Future of the Atlantic Fishery, it was agreed that: any further introduction of IQs/ITQs/EAs would not confer or take away access to the fishery; support by a clear majority (two-thirds) of licence holders in the fishery in question would be a precondition; an intervener process would be available to any group of fishers who believed they would be adversely affected; and there would be restrictions on the transferability of licences in order to prevent undue accumulation of quota.

(39) United Fishermen and Allied Workers' Union, Brief Submitted to the Committee, November 2004.

(40) Where there is much excess harvesting capacity in a fleet, this may be a very desirable objective. However, a pivotal issue that DFO has never addressed to the Committee's satisfaction is whether fish depletions in Canada's commercial fisheries were caused by "overcapacity," defined in simple terms as "too many fishers chasing too few fish," or by too much fishing effort – two very different concepts. Overcapacity in fish harvesting has much more to do with technology, catching capacity, and overall fishing effort than with the number of fishers. Reducing the number of fishers may have very little effect in terms of reducing harvesting capacity.

rationalization is the consolidation of fleets (i.e., fewer fishers and fishing boats) at no cost to government. Some witnesses raised the spectre of large corporations eventually controlling much of the fishery through this process (unless government intervenes).

Proponents of IQs suggest that people fish more responsibly when they "own" the resource; when a renewable resource belongs to all, there is no incentive to preserve it. The belief is that the "common property" nature of fishery resources is the major impediment to proper management, and the assignment of property rights in the form of IQs, especially ITQs, is the only solution. That assumption was, however, challenged by Dr. Parzival Copes, who explained to the Committee that, because marine fish stocks and their ecosystems are by their very nature indivisible common property,[41] ITQs may have many negative impacts on fishing productivity and fisheries conservation (Exhibit 1). Although ITQs offer a significant short-term advantage in fishing capacity rationalization, from an economic standpoint they "are vulnerable to collective harvesting inefficiencies that may constrain overall industry productivity."[42] Many things can go wrong with ITQs. Indeed, witnesses noted that in order for ITQs to function effectively, they require high-quality, scientific stock assessments and a complete and accurate census of landings (i.e., monitoring and recording of catches at ports).

Exhibit 1

Negative Impacts of ITQs on Fishing Productivity and Conservation of Fish Stocks

Sources of the Impacts (see Appendix 5):

A. Management Requirements

- Relatively inflexible TACs
- Near-irreversible system commitments
- Bycatch dumping or bycatch enlargement
- Single-species incompatibility with ecosystem management

---

(41) Marine fisheries have remained common property longer than other sectors or resources for a very good reason. Boundaries can be drawn in agriculture, or around mining and forestry resources, for purposes of assigning private property rights. Fish, on the other hand, are hidden from view, often migrate (sometimes over long distances) and intermingle with other stocks, making it difficult to isolate specific populations and assign specific property rights to them. One might say that the major problem with individual quota management is the plain and simple fact that fish in the wild are not (and cannot be) enclosed or "fenced in."

(42) Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, Brief Submitted to the Committee, 17 February 2005. Dr. Copes is a nationally and internationally recognized authority on fisheries economics and management.

B. System-Induced Behaviour

- Quota busting
- High-grading
- Price dumping
- Ratcheting of quotas
- Discount-driven stock depletion
- Data fouling

Source: Parzival Copes, Brief Submitted to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, 17 February 2005.

A particularly damaging feature of quota licences is the powerful incentive they offer to fishers to discard low-value and undersized fish (which count against the individual quota) for higher-valued fish, especially if individual quotas are too small to be economically viable for individual operators. The practice is known as "highgrading" and is especially likely where fishers have gone into debt to buy expensive quotas from other fishers in the expectation of a reasonable return on their investment. In the Atlantic fisheries, highgrading – a kind of strip-mining of the ocean – became entrenched and tacitly accepted as the way of doing business. The Committee was first made aware of this destructive and wasteful practice in the Atlantic groundfish fisheries during the mid-1980s.[43] Although the highgrading of fish also takes place in competitive fisheries, the "personalized benefit" of discarding is considered to be less because the incentive is for fishers to land as much as they can catch.

Others serious shortcomings of individual catch quotas stem from the fact that there is no argument in their favour in terms of improving "social equity." A purely economic analysis of IQs does not take into account their effects on the distribution of incomes. In this regard, fairly apportioning initial individual allocations within a fleet can be very problematic because, in Canada and elsewhere, they are usually based on fishers' "catch histories" – the amount of fish caught in previous years. The aim is to reward those who have been active and demonstrated an attachment to the fishery. However, historical catch records may be unjust, flawed or inaccurate for a number of reasons.[44]

---

(43) Companies sometimes gave fishing operations specific instructions as to what species to land and in what quantities (known as a "shopping list"), and the only way to stay within the required species mix was to highgrade, dump and discard. See, for example, *Committee Proceedings*, 12 June 1990.

(44) For example, fishers may have fished longer and harder, may have over-reported their catches in anticipation of an IQ program, or may also have fished even if it was not to their advantage to do so. Catch history may also reward inappropriate behaviour (e.g., highgrading and dumping). Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998.

Initial allocations of quota bestow considerable wealth to the select few first-generation quota-holders since the allocations are "gifted" out freely at the outset, which amounts to a giveaway or "windfall." ITQ systems transform fishing licences into tradeable ownership of specific quantities of fish (quotas). Predictably, quota recipients are usually staunch supporters of their fishing "rights," once in place. For subsequent generations of aspiring small-scale fishers who could have previously expected to save enough to buy a boat and become an owner-operator, the high prices for quota become a financial barrier to entering the fishery. New entrants who do buy quota go into debt, which must then be paid for from the harvest. Some may be able to lease quota from "armchair fishermen" or "slipper skippers," individuals who profit from the fishery without working themselves. In theory, ITQs are supposed to reduce overall fishing costs and overcapacity in a fishing fleet; in practice, the total amount of financial capital invested in a fleet increases because of rising prices for quotas.

The passing out of ITQs invariably provides a mechanism whereby those who are able to afford it, such as corporations and wealthy investors, can buy up ever-larger shares of a fishery. Quota holders may sell to others who then move their base of operations to other locations (e.g., concentrate their operations in larger centres). Such geographic redistributions displace fishery workers, creating havoc in communities whose economy had relied on commercial fishing and fishery-related spin-offs. Quota windfalls may also cause divisions within communities between quota "haves" and "have-nots."[45] With fewer private individuals able to afford access to the fishery, "privatization" becomes in effect "corporatization." While restrictions may be placed on the maximum amount of quota holdings to prevent "undue accumulation," who really controls a given quota is an entirely different matter.[46]

Other policy issues arise. For instance, should the considerable wealth often created by quota licences be somehow limited? Should it be shared in some way with other fishers? Should it be returned to the federal government as "resource rent" in exchange for the granting of the exclusive harvesting privilege?

---

(45) Parzival Copes, *Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries: A report submitted to the Department of Fisheries and Oceans in respect of the Atlantic Fisheries Policy Review*, 31 May 2001.

(46) In 1995, the Senate Committee recommended in *The Atlantic Groundfish Fishery: Its Future* that "the Department of Fisheries and Oceans review and assess the effectiveness of its regulations for restricting the ownership or control of ITQs to certain limits." The Deputy Minister's response at the time was that long-term experience with many of these restrictions was that "they become increasingly ineffective as industry adjusts (either legally and/or by bending the rules)," and that "these type of rules are rarely applied in other industries and hinder the evolution of an efficient self-supporting industry." Letter to the Chair of the Standing Senate Committee on Fisheries, February 1996.

C. Trends in the Atlantic Inshore Sector

> *They told us they wanted a more open and transparent system, and a greater role in the decisions being made about their industry. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Speaking Notes, Stabilization of East Coast Management Plan Sharing Arrangements, 10 March 2005*

> *The inshore had been parceled out in the previous policy, yet it rises again from the ashes. Why? Because no longer are the finfish eating the little baby lobsters and the crabs and the shrimp ... – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*

> *We are appearing before you and we hope that you will understand the importance of these issues for our regions, not only for the Gaspé, but for all of the communities that border on the Gulf of the St. Lawrence. That represents five provinces. That is all we have left. Please save a little for us. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005*

> *We just finished a sector study ..., an analysis of the fishing industry as up to date as you will get in Canada. One of the main points it puts forward is that our inshore coastal communities are in desperate trouble. – Sandy Siegel, Executive-Secretary, Maritime Fishermen's Union, Committee Proceedings, 24 February 2005*

> *As might be anticipated, an economic policy focussed exclusively on market solutions, resulted in substantial costs from damage to the conservation and social dimensions of Canadian fisheries. Consider the results in the Atlantic fisheries. – Parzival Copes, Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries, 31 May 2001*

After 1977, when Canada extended fisheries jurisdiction to 200 nautical miles (from the previous 12 miles), a boom was anticipated. Banks provided loans to fishers and processors to expand their operations. Government subsidies were handed out for the purchase of new vessels, the expansion of existing fish plants and the building of new ones. The planned gradual displacement of the foreign industrial fishing fleet was seen to provide a particularly good opportunity to expand Canada's own offshore (trawler) fleet for groundfish, then the major species that was fished on the Atlantic Coast.[47] Prior to the imposition of moratoria on fishing, three vertically integrated offshore companies were allocated more than half of the available groundfish; the remainder was reserved for the inshore sector, which was also given almost exclusive access to lobster, crab, and scallops – species much less valuable then than they are today. In order to

---

(47) For northern cod, the 1982 Task Force on Atlantic Fisheries: projected a Canadian quota of 400,000 tonnes by 1987; predicted that the offshore groundfish trawler fleet would play an important part in the future fishery; and recommended that the allowance to inshore vessels (the small boat sector) not be increased proportionally to the growth of the Total Allowable Catch. The TAC for northern cod never exceeded 266,000 tonnes, however.

promote "economic efficiency" and allow "more orderly" harvesting, the system of IQs called "Enterprise Allocations" for offshore groundfish had been put in place in the early 1980s.[48]

In less than a decade of extensive use of EAs, Canada's Atlantic groundfish stocks experienced a massive and multiple collapse, one of worst environmental disasters of the modern era – referred to at the time as a disaster of biblical proportions. No one knows for sure the reason(s) why they collapsed; there has never been an official inquiry into the matter.[49] When moratoria on fishing were first announced, people believed them to be temporary – 5 to 10 years – after which time they thought they would go back to fishing as they had for the previous 500 years. For some 1,300 communities in the Atlantic region,[50] the social and economic impacts of the resource calamity were disastrous: over 40,000 people lost their jobs in what was the country's largest single layoff. Between 1992 and 2001, the federal government spent $3.9 billion in adjustment and development assistance, including licence retirement programs to reduce the number of fishers in the industry. Approximately 3,700 Atlantic groundfish licences were purchased under three separate programs.[51]

Thousands of Atlantic Canadians in hundreds of communities still feel the impact. In Newfoundland and Labrador, the population has decreased by 8% (about 46,000 people) since 1992-1993, with many young people from rural areas having to leave home to seek work elsewhere in Canada.[52] Unlike most of the country, the majority of the population in the Atlantic

---

(48) In 1981, the Atlantic groundfish industry experienced an acute financial crisis that centred on the offshore (large vessel) sector. In January 1982, the federal government appointed a Task Force on Atlantic Fisheries that submitted a report entitled *Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries* in November 1982. A "restructuring" process followed to refinance and amalgamate a number of major processing firms operating offshore trawler fleets. This involved the infusion of public money. Two giant, vertically integrated companies emerged, one based in Newfoundland and the other in Nova Scotia. Although subsequent market strength allowed the large offshore companies to return to private hands, virtually nothing was done at the time to assist independent fishers, processors and cooperatives.

(49) In 1993, the Senate Committee called for a royal commission to advise on how the groundfish should be managed. It has never been established that the severe depletion of Atlantic groundfish was unrelated to certain offshore activities, fishing technologies and destructive fishing practices.

(50) The Task Force on Atlantic Fisheries estimated in 1982 that commercial fishing in Newfoundland, the Maritimes and the coastal areas of Quebec were the lifeblood of more than 1,300 small communities, about half of which were single-sector economies.

(51) These were the Northern Cod Adjustment and Restructuring Program (NCARP), the Atlantic Groundfish Strategy (TAGS), and the Canadian Fisheries and Adjustment Restructuring (CFAR) program.

(52) Government of Newfoundland and Labrador, Newfoundland and Labrador Statistics Agency, *2001 Census Data and Information.*

region is rural, and approximately 25% of Atlantic Canadians live in small fishing communities. In Newfoundland and Labrador, the percentage is even higher (54%).[53]

The March 2004 Policy Framework states that its intent is to provide "the foundation for more self-reliant Atlantic fisheries that are able to contribute to the well-being of coastal communities and to survive downturns without government assistance and with only a normal business failure rate." Those were the objectives the Task Force on Atlantic Fisheries had identified as priorities over two decades ago, in 1982, and that have influenced policy in the region ever since. The Framework also envisions the creation of "circumstances for resource users to be more self-reliant, economically viable and self-sustaining on a long-term basis." In creating such conditions, in future, DFO "will clarify what its role should be in supporting viable coastal communities" and "provide resource users with a greater role in shaping social and economic objectives." With regard to the well-being of coastal communities, this is said to be "a collective responsibility which cannot rest exclusively on the actions" of the Department. Whereas in the past "many people in coastal communities looked to fisheries to solve wider social and economic problems," the Framework affirms that "it is generally accepted that there are simply not enough resources to fill ever-increasing needs for jobs, incomes and new allocations of fish."

In the course of our meetings, DFO indicated that it did not have a clear policy with respect to fisheries employment, nor was it seeking to develop such a policy. The Department also stated that Fishermen's Employment Insurance had resulted in more participation in the fishery than would otherwise be the case,[54] a statement that a later witness vigorously challenged:

> The economistic thinking in DFO is out of date. For a long time, those of us who live in Atlantic Canada have been insulted by the idea put forward repeatedly by DFO that we have a social welfare fishery. I was shocked the other day to hear [one official] say to this Committee that UIC is still a major issue in the fishery. Does he know what is going on? Lobster fishermen make $50,000 in a few weeks. Crab fishermen can make $100,000 in ten days. They are not worried about their UIC. That is not what the issues are all about. You cannot go through the old social issues any more. That argument is dead. We have a new fishery in Atlantic Canada. - Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, *Committee Proceedings*, 10 February 2005

---

(53) Canadian Council of Professional Fish Harvesters, Response of the Canadian Council of Professional Fish Harvesters to the AFPR, 31 May 2001.

(54) The Atlantic inshore sector is frequently portrayed as a "social fishery" – over-subsidized and too overcapitalized and inefficient to operate profitably even when resources are abundant – the "employer of last resort" in a region that has high rates of unemployment. History, on the other hand, has proven coastal fishers' and small fish plant operators' ability to adapt, adjust and remain competitive in the face of changing circumstances.

Contrary to popular belief, the 1990s were a period of growth in the economic value of Atlantic fisheries. The ecological irony of the collapse is that groundfish, such as cod, are natural predators of shellfish, such as crab and lobster, so that commercial fishing for shellfish expanded rapidly to become the dominant fisheries in the region. New records were set in terms of the total landed value of catches, and production patterns in processing changed accordingly. In 2003, four major Atlantic shellfish species (lobster, snow crab, shrimp and sea scallop) accounted for over 83% of the total value of total catches. Inshore, small vessel fleets, which represent 98% of the harvesting employment, landed approximately 75% of the total Atlantic harvest (worth approximately $1.8 billion in 2003, or almost 84% of the Canadian total of $2.2 billion).

That said, the testimony painted an uncertain future for Atlantic Canadians in fishery-dependent coastal areas. For example, preliminary results of a recent study conducted by the Canadian Council of Professional Fish Harvesters show that, even if fish stocks remain stable or even improve, the economic and demographic trends in the Atlantic region seriously threaten the survival of community-based fisheries in the region. As well, the study indicates that: DFO budget cuts and downloading are altering fleet viability thresholds and creating mistrust of the Department; prices of fishing licences have dramatically increased; the labour force is rapidly aging; recruitment of new entrants to the industry is slow; and shortages of skilled and committed workers will increasingly become a constraint for fishing enterprises. The loss of young people from rural areas is another major worry.[55]

D. Trust Agreements in the Atlantic Fishery

> *Stabilizing access and allocation is a crucial first step. I would argue that this is what industry wants done first. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 8 February 2005*
>
> *There is total undermining of public policy and we have been tilting at this windmill for five years now. It is starting to get on our nerves. ... We need changes and we need them now. – Earle McCurdy, President, Canadian Council of Professional Fish Harvesters; President, Fish, Food and Allied Workers, Committee Proceedings, 24 February 2005*
>
> *You must understand that fishing is a way of life for us. It has a cultural dimension. ... We are extremely attached to our regions. If the government does not ensure that*

---

(55) Conducted in partnership with Human Resources Development Canada, the study is an in-depth analysis of the fishing industry involving surveys of 1,500 enterprise owners, 600 crew, focus groups, interviews, and a literature review. Its purpose is "to provide the information needed to support a national strategy to meet current and future needs for skilled workers in the industry." Canadian Council of Professional Fish Harvesters, "Summary of Main Findings and Recommendations From National Fish Harvester Sector Survey," 2005.

these two principles are maintained ... we will witness an unraveling of our regions' social fabric. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005

This is a serious problem, how we are going to get the next generation into the fishery. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005

The time frame for solutions is now, and the window of opportunity is closing. - Sandy Siegel, Executive-Secretary, Maritime Fishermen's Union, Committee Proceedings, 24 February 2005

In 1979, the federal government put in place a policy framework that contained two elements. The first element, the "fleet separation policy," prevented the issuance of new fishing licences to corporations, including processing companies, for vessels of less than 65 feet.[56] This "protective wall" between the offshore and inshore sectors was erected in response to concerns in Atlantic Canada about corporate concentration of fishing licences and to foster greater competition amongst fish buyers for inshore fishery products. The second element, the "owner-operator policy," established that inshore licences could be fished only by their owners, personally, to ensure that the economic benefits derived from fishing stayed in the hands of those who fished (i.e., captains, crew members).

Not surprisingly, the growth in the value of the inshore's catch (worth about $1.4 billion, with lobster and snow crab representing three-quarters of that total)[57] did not go unnoticed by fish processors, successful inshore coastal fishers, and investors from outside the fishery. The Committee heard that inshore licences have become increasingly subject to what are referred to as "trust agreements" – private contracts that bind the parties that sign them and often direct the use of the licence ("the beneficial interest") by corporations or other third parties in contravention of the owner-operator and fleet separation policies. As such, these "legal subterfuges" or "under-the-table" arrangements allow the control of licences and quotas by the back door and undermine public policy. They siphon income out of the pockets of working fishers, while non-fishers profit from fishing activity but bear no risk of injury from fishing. Because trust agreements are private contracts, the Committee was informed by DFO that the Department does not monitor or register them.

---

(56) The fleet separation policy does not prevent licensed fishers from becoming plant owners.

(57) Marc Allain, "Inshore fisheries: A Case to Follow," *Current Issues Bulletin*, Canadian Council of Professional Fish Harvesters, 13 January 2005 update, http://www.ccpfh-ccpp.org/cgi%2Dbin%5Cfiles%5C050117%2CCurrent%2DIssues%2DBulletin%2CE%2Epdf.

Access to capital was said to be what drives trust agreements: because fishing licences are, in legal terms, temporary and non-transferable, financial institutions will not lend money on their value.[58] In response to widespread concerns, DFO released in December 2003 a discussion paper entitled *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries* to form the basis of a separate AFPR public consultation, which involved seven public meetings in January 2004.[59] Spokespersons of harvester organizations strongly opposed trust agreements and wanted to do away with them. They drew our attention to the fact that: DFO's 2001 discussion paper was silent on such agreements; the December 2003 discussion document recognized that they clearly violate public policy, but it included a list of questions asking how to allow for more "flexibility"; and the new Policy Framework now states that the Department is intent on preventing their use.[60] The Committee heard there was near-unanimous support amongst fish harvesters for strengthening the owner-operator and fleet separation policies. The Minister, for his part, also voiced his strong support for such measures to the Committee, but he added that views on the matter were mixed. The Department has yet to announce how it intends to follow through on its commitment.

The issue has been a major concern of the Canadian Council of Professional Fish Harvesters and its member organizations since its Second General Assembly held in January 2000. Council members believe its resolution will be a turning point for inshore fisheries and the coastal communities they support: the result will either be a strengthening of the inshore, or the beginning of the end. The following statement sums up much of the underlying theme:

> What is happening is that the Department is signaling there is a problem here, but they are not doing anything about [it]. Trust agreements are being written as fast as possible because they know what is coming. Larger and larger parts of the resource are being centralized and concentrated. Even as we move to some kind of action from the Department of Fisheries and Oceans, which is not happening yet, the ground is disappearing under our feet. – Sandy Siegel, Maritime Fishermen's Union, *Committee Proceedings*, 24 February 2005

---

(58) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings*, 8 February 2005. The policy of limiting entry in commercial fisheries restricts access to fisheries, thereby creating a market value in fishing licences. In fisheries where licence transfers are permitted, the government in practice has agreed to reissue the licence to a fisher buying the assets of another fisher (e.g., a retiring fisher, who could be a family member). In this sense, traditional fishing licences have been "sold," although in legal terms, no actual "sale" takes place.

(59) A summary of these public consultations, *What We Heard on Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries*, was released in March 2004.

(60) According to DFO, trust agreements "that propose to transfer the beneficial use of a licence, although they have not been considered as illegal by courts, contravene the owner-operator and fleet separation policies and the "Core" fisher designation since they allow a corporation, third party or entity other than the licence holder to control a licence in the inshore fleet." DFO, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries*, December 2003.

While regulations could be amended to specifically state that the "legal interest" of the holder of a fishing licence and the related "beneficial interest" of the licence are inseparable, this would not help solve the financial problems faced by new entrants, especially young people interested in a fishing career. The issue was said to have urgency: a great intergenerational transfer is expected to take place over the next 10 years as the majority of licence holders retire (the average age of enterprise heads is 48). In many if not most fisheries, licences are worth in the hundreds of thousands of dollars; in some cases, millions. Trust agreements are believed to have become more prevalent in the lobster sector because of the dramatic increases in prices. In Zone 34, for example, licences reportedly sell for as much as $850,000, up from about $300,000 in 1999.[61]

E. Urbanization of the Fishery Resource in British Columbia

> *The Pearse and McRae response was to create ITQs ... You would have fewer vessels, therefore, you would have more fishing opportunities. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*
>
> *DFO's solutions created as many economic, social and ecological problems as they solved. – Ecotrust and Ecotrust Canada, Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries, November 2004*
>
> *"Catch-22" ... is a brilliant report that responds in kind and in detail to the positions advanced by Professor Pearse. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 Febr ary 2005*
>
> *The resource privatization model that the Canadian government is seeking to implement comes from New Zealand where a number of communities have suffered from this privatization. In fact, we have the same model in western Canada, and the people there can tell you how this has affected their communities. – O'Neil Cloutier, Director, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Committee Proceedings, 24 February 2005*
>
> *DFO is moving forward with its agenda to privatize fisheries with little thought to the impact this will have on those who rely on fishing and related industries for a living. – Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Letter to the Committee, 15 March 2005*

---

(61) Stephen Maher, "Lobster: An Issue of Trust; Ottawa Faced With Decision on Control of Fishing Licences," *The Chronicle-Herald* [Halifax], 30 December 2004, p. B2.

In the Pacific fishery, where 16% of Canada's fisheries production originates ($368 million) and where many communities are substantially involved in fishing,[62] there are no owner-operator or fleet separation policies protecting the status of independent small boat fishers and their communities.

With regard to the wild salmon fishery, a number of factors contribute to threaten its viability, including habitat losses and ocean conditions, depressed prices due to increased farmed production, and stock depletions due to overharvesting. In 1986, the Auditor General of Canada found that catching capability had increased dramatically through the upgrading of vessels and technological improvements, even though the number of fishing boats had declined to 4,400 from 6,600 over the previous 15-year period.[63] A decade later, in 1996, the federal Pacific Salmon Revitalization Strategy, known as the Mifflin Plan, brought in various major licensing policy reforms to restructure and rationalize the sector.[64] By 1997, some 6,500 jobs had been lost; by 2000, the fleet had been cut by 54%. Witnesses stressed that, instead of increasing the economic viability of coastal communities, the Mifflin Plan had the opposite effect – whether intended or not – of further marginalizing them.

The Committee heard testimony that years of federal policies had shifted fishing licences out of rural and Aboriginal coastal communities, the result being that few now see economic benefits from the fishery resources adjacent to their shores. Witnesses spoke about frustration, despair and the depopulation of communities. On the West Coast of Vancouver Island, where once there had been a number of community fishers involved in commercial fishing, this is no longer the case. Committee members learned that whereas there had been well over 200 licensed vessels operated by Nuu-chah-nulth in the 1950s, there are now 16 vessels remaining in communities where unemployment rates vary from 70% to 90%.[65]

---

(62) In 1991, there were 100 such communities. Don Cruickshank, Commissioner, A Commission of Inquiry Into Licensing and Related Policies of the Department of Fisheries and Oceans, *The Fishermen's Report*, November 1991.

(63) Standing Senate Committee on Fisheries, *The Marketing of Fish in Canada: Interim Report on the West Coast Fisheries*, December 1987, p. 57.

(64) The Mifflin Plan involved three elements: an $80-million licence retirement or "buy-back" program; single gear licensing, which restricted fishers to one kind of gear only; and area licensing, which further restricted fishers to one of two seine areas, or one of three gillnet or troll areas. If fishers wished to fish in another area or with different gear, they had to buy out other fishers and "stack" the licence on their vessel.

(65) Nuu-chah-nulth First Nations, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005.

Table 1

B.C. Rural Communities With the Largest Loss of Commercial Fishing Licences, 1994-2002

	Licences in 1994	Licences in 2002	% Change
Kyuquot	25	5	-80
Kitwanga	29	6	-79
Port Simpson	59	13	-78
Kitkatla	17	5	-71
Chemainus	42	12	-71
Kitimat	13	4	-69
Bamfield	26	8	-69
Mansons Landing	13	4	-69
Gibsons	56	18	-68
Port Clements	3	1	-67
Quatsino	15	5	-67
Skidegate	18	6	-67
Tofino	66	23	-65
Hagensborg	24	9	-63
Lund	16	6	-63
Ucluelet	80	32	-60
Bella Bella	17	7	-59
Port Edward	23	10	-57
Port Hardy	185	80	-57
Zeballos	9	4	-56

Source: Ecotrust Canada and Ecotrust, *Catch-22: Conservation, Communities and the privatization of B.C. Fisheries,* November 2004, http://www.ecotrustcan.org/catch-22.shtml

Witnesses from the Pacific Region also frequently mentioned that soaring market values for licences and quotas had been squeezing out rural and Aboriginal fishers, communities, and younger prospective fishers from the industry. On this phenomenon, *Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries,* a report by Ecotrust Canada and Ecotrust released in November 2004, speaks powerfully about the economic, social and ecological impacts of past and current licensing policies in the region. Among other things, the report found that the decrease in the overall capital value of vessels and equipment in the fishery was more than offset by a soaring capital value for licences and quota.

> In 1988, DFO estimated the capital investment in vessels and equipment for the salmon fleet was about $777 million (in 2003 dollars). By 2003, the capital investment in the entire B.C. fishing fleet for all species was estimated to be $286 million. ... By 2003, the capital value of licences and quotas reached $1.8 billion ... Vessels and equipment now make up only 14% of the capitalization in the B.C. fishing industry.[66]

(66) Ecotrust Canada and Ecotrust, *Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries,* November 2004, http://www.ecotrustcan.org/catch-22.shtml.

Whereas "too many fishermen chasing too few fish" may have been the problem in the past, *Catch-22* concludes that "today it has become too much money chasing too few fish," and that in British Columbia "a fisherman now needs to be a millionaire to enter into most fisheries."[67] Because licences and fish quotas are being bought up by those with greater access to capital, rural coastal regions are losing their access to commercial fishing opportunities. The ensuing increasing "urbanization of the resource" can be seen by a steep decline in rural and Aboriginal individual ownership of commercial fishing licences and quotas: between 1994 and 2002, communities with a population of less than 10,000 lost 540 licences in major fisheries, such as groundfish, salmon and shellfish – or almost half (45%) of all licences for major fisheries owned by rural people.[68]

According to the Ecotrust report, more than 40% of B.C. fishing licences and quotas are now owned by Vancouverites. People in metropolitan Vancouver and Victoria own 44% of all individual quota licences, compared to 2% for local residents on the West Coast of Vancouver Island, 3% on the North Island, and 9% on the North Coast. In urban areas, many of those licences are owned by companies or individuals who lease their fish quotas or licences to fishers. In the next decade, as increasingly more fishers retire, leasing, fishing licence consolidation and the loss of licences in rural communities are expected to worsen the situation.

As on the East Coast, no data are available on the extent of the practice of leasing in the Pacific fishery. Some witnesses who testified before the Committee asked that an owner-operator policy be put in place in British Columbia, such as exists for the Atlantic inshore sector.

F. The Pearse-McRae Report

> *The lack of consensus on specific reforms shown during the consultations cannot be used as an excuse for lack of action. It is very clear that no one is satisfied with the status quo. Neither am I ... – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, quoted in DFO, "Regan Announces Plan of Action to Reform Pacific Fisheries," News Release, 14 April 2005*

> *We've seen some interesting proposals coming out of the Pearse-McRae report, the Joint Task Force Report in British Columbia. – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, Proceedings, 6 May 2004*

---

(67) *Ibid.*

(68) *Ibid.*

> *People in the Pacific Region's coastal communities were shocked when they heard Pearse and McCrae had announced they did not need to visit coastal fishing villages or speak to real, working fishermen in the field. – Nuu-chah-nulth First Nations, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005*

> *It has taken the proponents of ITQs a longer time to find a way to force the ITQ system on the salmon fishery ... than on the other fisheries. – Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, Committee Proceedings, 17 February 2005*

> *[DFO is] using aggressive tactics to force ITQs on the small-scale fishermen. They are fully aware the working fleet will not survive in an ITQ system. – Chief Simon Lucas, Co-chair, Nuu-chah-nulth Tribal Council Fishermen's Committee, Letter to the Chair of the Senate Committee on Fisheries and Oceans, 25 March 2005*

In May 2004, the Joint Task Group on Post-Treaty Fisheries proposed the immediate application of property rights in all Pacific fisheries in the form of a limited number of long-term (25-year) ITQs replaceable after 15 years on an "evergreen" renewal basis. As a practical means to implementation, the Task Group suggested that legislation be enacted to deal specifically with the Pacific fisheries and that, in the interim, ITQs be issued for 5 years. The Task Group described the *Fisheries Act* as antiquated, thoroughly inadequate for managing modern fisheries, and in need of an immediate and thorough overhaul. DFO informed the Committee that what Pearse and McRae suggested was changing "licences into property by having them issued for a longer period of time."[69] The United Fishermen and Allied Workers' Union (UFAWU)[70] advised the Committee that, if implemented as proposed, the Task Group's suggestion of long-term ITQs would spell the end of fish as a common property that is owned by all the people of Canada.[71]

DFO's response to *Treaties and Transition* when first released was that it: provided "a vision of post-treaty fisheries to ensure access and a sustainable and profitable resource for all participants"; endorsed "the current approach to negotiating fisheries components in treaties";

---

(69) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings*, 4 November 2004.

(70) The UFAWU is a local of the Canadian Auto Workers Union and represents fishers, fish packer crews, and fish plant workers in British Columbia. UFAWU members own vessels as independent owner-operators, work on vessels as skippers or deckhands, or work on shore in fish off-loading or processing plants. They are engaged in all types of fishing and fish processing.

(71) On the issue of "property," the Committee asked the following in its 1998 study: "If [individual catch quotas] are ever construed as such in the courts, jurisdictional questions may arise; for example, if they are in fact private entitlements, should they not be subject to the provincial law relating to property and civil rights in the province? Would it then be constitutional for the federal government to regulate a fishery (e.g., cancel a quota) once access to it had been transferred from common property to private property?" The Committee also wondered whether, with the globalization of trade, the federal government would be able to protect Canada's fishery resource from being owned by foreign interests.

represented "fundamental change"; and emphasized "the need for industry to assume more responsibility." Important outcomes were said to flow from the report:

- a fully integrated commercial fishery with all participants operating on an equal footing;
- a more responsive management system;
- adoption of co-management with meaningful stakeholder participation;
- enhanced security of tenure (long-term licences);
- transitional arrangements with First Nations; and
- enhanced certainty of harvest shares (individual quotas).[72]

It was frequently pointed out in our meetings and in written submissions that *Treaties and Transition* is entirely consistent with the views of British Columbia appointee, Dr. Peter Pearse, who also happens to be a world-renowned and long-time advocate of ITQs. In this sense, "the medium" became very much "the message." Witnesses from the West Coast believed that ITQs would not only hasten the trend of migration from rural to urban areas, but that they would also result in increased costs for surveillance and enforcement, thereby further jeopardizing the viability of small-scale fishers. The Pearse-McRae report was roundly criticized for having emphasized and endorsed ITQs, instead of providing a broad vision of post-treaty fisheries as it had been asked to do. Many opposed the notion of ITQs for salmon, including the Native Brotherhood of British Columbia, the BC Aboriginal Fisheries Commission, various other First Nations organizations, and the United Fishermen and Allied Workers' Union. Committee members learned that in an industry-sponsored survey conducted in July 2003, an overwhelming 95% of fishers along the North Coast of British Columbia had rejected the idea of ITQs for salmon.[73]

The Department's Sustainable Development Strategy for 2005-2006 affirms that "meaningful engagement promotes a better understanding of the issues and shared ownership of the future direction among all interested parties." In 1998, DFO's New Directions policy statement had been adopted to clarify policy; eight Area Harvest Committees were created in 2004 to make the commercial salmon consultation process more transparent; and in December 2004, a revised and much-awaited Wild Salmon Policy (WSP) was released for public review and comment. The WSP proposes a more open, inclusive, proactive, forward-looking approach for the

---

(72) DFO, "Report Urges Long-term Approach to B.C. Salmon Fishery," News Release, 5 May 2004.

(73) United Fishermen and Allied Workers' Union, Brief Submitted to the Committee, November 2004.

conservation of Pacific salmon that balances social, economic, and biological benefits and costs. The policy is to be informed by the Pearse-McRae and First Nations Panel reports.

DFO supposedly considers consultation key in addressing the challenges facing the salmon fishery. The Committee heard, however, that the Pearse-McRae process had: been appointed by the two levels of government without consultation; virtually ignored the people and communities most affected by any changes in policies; held no public debates or open meetings in coastal towns or villages; and conducted selective consultations often involving interests favouring IQs. It was brought to our attention that, in the context of the Atlantic Fisheries Policy Review, everyone had the opportunity to be heard on the East Coast, but this had not been the case in the Pacific Region. According to First Nations representatives, the Pearse-McRae process did not meet the legal requirement that they be consulted on such vital matters that concern them. The following excerpt from the testimony is fairly representative of what First Nations said to the Committee in meetings and in written submissions:

> I am going to read to you part of a letter in response to the Pearse-McRae Report from Chief Bill Cranmer of the Namgis First Nation in Alert Bay. He said: "*The [Pearse-McRae] report also recommends that the changes be implemented immediately. This recommendation is very troubling. It implies that the report had an adequate public consultation process. This was not at all the case. The consultation process used by professors Pearse and McRae were exceptionally selective. The current limited touring round by DFO officials is equally exceptional. Although we were invited to a meeting in Campbell River, we did not have adequate notice and because of the significance of this issue to our community and to our fishing heritage, we requested that a meeting be held in Alert Bay. We were told that this was not possible due to the short term nature of the current consultation process. This is very far from an adequate form of consultation for an issue that is so important to rural coastal communities and especially to First Nations. Given Canadian standards of public consultation on important policy issues and of course the Supreme Court's Haida rulings about Aboriginal consultation and accommodation, we are surprised to the point of being shocked.*" – Christine Hunt, Vice-President, Native Brotherhood of British Columbia, *Committee Proceedings*, 24 February 2005

The First Nations representatives we heard strongly opposed *Treaties and Transition* because of their concern for the resource and to avoid further job losses, as well as the loss of knowledge and skills from their communities. They saw ITQs as exacerbating the consolidation of ownership of licences that occurred under the Mifflin Plan, which stripped away many licences and crew jobs.[74] In the view of the BC Aboriginal Fisheries Commission, the introduction of

---

(74) Christine Hunt, Vice-President, Native Brotherhood of British Columbia, *Committee Proceedings*, 24 February 2005.

ITQs "will only serve to further impoverish Aboriginal people and threatens the B.C. Treaty process"[75] which involves 44 sets of negotiations and 55 First Nations. When Chief Simon Lucas of the Hesquiaht Tribe (West Coast of Vancouver Island) appeared before the Committee, he spoke about the steady loss of aquatic resources that Nuu-chah-nulth people had depended on for their health and economy for thousands of years: "If we sign a treaty forever, what does that mean for our people? We are the fastest rising group of people in Canada, and what is it going to look like 50 years from now?"[76]

Significantly, the First Nations Panel's vision for fisheries differs greatly from that in the Pearse-McRae report; it views ITQs as only one of many possible options. *Our Place at the Table* called on government to immediately allocate to First Nations a minimum 50% share of all fisheries, as an interim measure, with an understanding that this could reach 100% in some fisheries. This would signal "a serious attempt" to reconcile Aboriginal and Crown title and recognize the rights First Nations have in the Pacific fisheries. Because ITQs would increase the cost of fisheries settlements in land claims treaties, the panel asked that a moratorium be placed on the further introduction of property rights-based fisheries, unless First Nation interests in those fisheries, including allocations, are first addressed.[77] Witnesses at our meetings and others who sent written submissions frequently made the point that ITQs had in fact created barriers to treaty negotiations and stood in the way of settlements.

> The price of halibut was $8 a pound when we first started the treaty discussion at our level. Now it is $45 a pound. The black cod was going for $11 a pound. Now it is out of reach at $85. For us to stay in and compete in the commercial industry, where it cost us nothing to survive on aquatic resources, … it will cost us $25 million. The treaty table is saying they will loan you $1 million to enter into commercial activity.
> – Chief Simon Lucas, Hesquiaht Tribe, member of the West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board, *Committee Proceedings,* 10 March 2005

Not only are ITQs for salmon untried anywhere else in the world, but also witnesses confirmed that, for salmon, they are very risky from a conservation standpoint because of the fishery's complexity and unique characteristics.[78] Witnesses felt that monitoring and

---

(75) B.C. Aboriginal Fisheries Commission, "Leader Says Mis-Guided Salmon Quota Scheme Threatens Treaty Making," Press Release, 5 April 2005.

(76) Chief Simon Lucas, Co-chair, Nuu-chah-nulth Tribal Council Fishermen's Committee, Hesquiaht Tribe, *Committee Proceedings,* 10 March 2005.

(77) First Nations Panel on Fisheries, *Our Place At the Table: First Nations in the B.C. Fishery,* June 2004.

(78) Christine Hunt, Native Brotherhood of British Columbia, Vice-President, Canadian Council of Professional Fish Harvesters, *Committee Proceedings,* 24 February 2005. Several user groups harvest the fish in many different locations. If not strictly controlled, fishing can eliminate entire stocks in one

enforcement would be considerably more difficult with ITQs, if not impossible, and that DFO had trouble monitoring and enforcing the current system without making matters even more complicated. On the Fraser River alone, where inadequate enforcement was a very significant factor in the disappearance of 1.3 million sockeye in 2004, there are more than 30 separate populations of sockeye salmon, some of which have stream-specific sub-populations.

In 1998, the overwhelming consensus in the Committee's hearings on privatization and quota licensing was that individual catch quotas would be problematic in highly uncertain fisheries, such as those for migratory Pacific salmon. DFO's April 1999 response to our 1998 report was that the Department "acknowledged that individual quotas may not be suitable for all fisheries, such as species of a highly migratory nature such as salmon."[79] Committee members heard that an industry-initiated inquiry in the early 1990s had found general opposition to salmon quotas and had produced a report that had been accepted by virtually every industry organization.[80] In fact, the Committee was informed that DFO itself had consistently maintained that ITQs were not feasible for salmon until the publication of *Treaties and Transition* in May 2004.[81] Even one of the Task Group report co-authors had ruled out IQs for salmon when he headed the Royal Commission on Pacific Fisheries Policy in 1982.[82]

---

season. For salmon, the management system is based on "escapement" – allowing a target or optimum number of salmon up river to spawn. Each year, fisheries managers must forecast accurately the size and timing of salmon runs, which involves "real-time" in-season management (e.g., closing a fishery on short notice). Stock levels are highly variable from year to year, so that flexibility is a requirement. Ideally, each spawning stock functions as a genetically distinct population and needs to be managed separately to ensure conservation. However, this is a problem when stocks mingle, as they often do, and migrate together on the fishing grounds. Each of the species of salmon (chum, coho, chinook, pink, sockeye and steelhead) has a distinctive life cycle. Some stocks are relatively small, while others are massive.

(79) DFO, Response to the Report of the Standing Senate Committee on Fisheries entitled *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, 14 April 1999, http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/AppendixJun99-e.htm.

(80) Don Cruickshank, Commissioner, A Commission of Inquiry Into Licensing and Related Policies of the Department of Fisheries and Oceans, *The Fishermen's Report*, November 1991. The report was subsequently ignored by government. According to the report, individual quotas converted into private property that which had been a public or common property resource. Among its recommendations were: "if more quota fisheries are announced for implementation, legal challenge on a constitutional basis should be considered to halt implementation pending a Supreme Court decision"; and that "all fishing licences issued by Fisheries and Oceans – vessel licences, personal licences and individual quotas – be subject to the provision that they will be owner-operated."

(81) Nuu-chah-nulth First Nations, Brief Submitted to the Committee, 10 March 2005.

(82) The Royal Commission report stated: "At the present time, any system of individual catch quotas would, in my judgment, be difficult for these fleets to adjust to and probably beyond the capability of the Department to administer. The stocks and available catch of these species are notorious for their wide and unpredictable year-to-year fluctuations, making it impossible to allocate individual quotas in advance with any degree of certainty." Peter H. Pearse, Royal Commission on Pacific Fisheries Policy,

In November 2004, DFO officials indicated to Committee members that DFO wanted to find a way to manage the 2005 salmon fishery "on an urgent basis," but that it was "not looking at having people sell out or go to ITQs necessarily." The Committee subsequently heard testimony that a "closed door process" was being used to implement the Pearse-McRae recommendations.[83] On 14 April 2005, the Minister made public DFO's Action Plan for the Pacific Fisheries, which focuses "on building the foundation for permanent reforms in 2006, particularly in the Pacific salmon fishery," and which includes commercial fishery demonstration projects that are to be developed in 2005 with interested commercial fishing fleets, through Area Harvest Committees. The objective of these projects is "to test different options, to determine which reforms might work, and which might not." According to the Minister, "creative and innovative solutions" had already been discussed with several fishing groups before the announcement, and the approaches recently examined included pooling arrangements (where fishers select a limited number of vessels to harvest allocations), and "individual quota arrangements where fishing time can be extended."[84]

G. Communities

> *I would say, Senator, that our prime responsibility is to ensure conservation and make sure that we have a fisheries management system that provides sustainable fishing for those communities. – The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 8 February 2005*

> *What we are looking at doing is saying to groups of licence holders, "Let's try to have you make [a] choice; if you want to move toward economic efficiency very quickly, that should be a choice that you and the communities make – the communities that you live in and that rely on the employment." – David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, Committee Proceedings, 4 November 2004*

> *There is a real need for the country to take a look at the crisis of coastal communities and find a way to solve it. ... Otherwise, social havoc will be created; it will happen slowly and then increase, and then we will deal with it as a crisis. – Sandy Siegel, Executive-Secretary, Maritime Fishermen's Union, Committee Proceedings, 24 February 2005*

Turning the Tide: A New Policy for Canada's Pacific Fisheries, 1982, p. 105. The report recommended reducing the salmon fleet by half and charging royalties. An auction system for licences was also proposed, which fishers rejected. ITQs for certain fisheries were proposed, which were later implemented.

(83) Garth Mirau, Vice-President, United Fishermen and Allied Workers' Union, Letter to the Chair of the Senate Committee on Fisheries and Oceans, 20 December 2004.

(84) The Hon. Geoff Regan, Minister of Fisheries and Oceans, "Pacific Fisheries Reform," Speech, 14 April 2005; DFO, "2005 Action Plan," Backgrounder, 14 April 2005.

We want a different kind of wealth; we want community wealth. – Simon Lucas, Chief, Hesquiaht Tribe, member of the West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board, Committee Proceedings, 10 March 2005

I think that rural life is exceptionally important for Canadians. I think that for too long we have accepted the idea that economic dictates will empty the rural areas. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005

The "co-management" concept was brought up in our discussions in connection with both IQ managed fisheries and community-based management.[85] Although everyone viewed greater collaboration and shared decision-making between government and fishery stakeholders as desirable, it was pointed out to the Committee that DFO's approach to co-management focuses exclusively on fishing licence and quota holders, whom the Department considers to be the stakeholders.

Left out of the decision-making process are the views, concerns or suggestions of other stakeholders, including community interests.[86] DFO's new Policy Framework for Atlantic fisheries defines "co-management" as "the sharing of responsibility and accountability for results between Fisheries and Oceans Canada and resource users," which "will eventually also encompass the sharing of authority for fisheries management." The view was expressed to the Committee that DFO's new Policy Framework is a smokescreen to advance a hidden agenda in favour of greater corporate control of the fishery. Witnesses pointed to top-down departmental decision-making on issues such as fleet reduction, licence fees, and the downloading of surveillance and enforcement costs.

"Economic viability" in our hearings meant either the economic viability of fishing enterprises or the viability of coastal communities, depending on who spoke. DFO informed this Committee that the Department views conservation as its core business, and that giving resource users a greater role in decision-making, would improve the viability and profitability of their operations, as well as the economic benefits to communities. In other words, the well-being of

---

(85) In 1995, DFO's Fishery of the Future strategy called for the "devolution to fish harvesters of a greater decision-making role and more responsibility for costs of resource conservation and management." When proposed amendments to the *Fisheries Act* that promoted "partnering" died on the *Order Paper* in 1997, the Department decided to move forward with the concept of "co-management." Auditor General of Canada, Report, Chapter 4, *Managing Atlantic Shellfish in a Sustainable Manner*, April 1999.

(86) The Policy Framework for Atlantic fisheries talks about "resource users" and "others with an interest in the fishery," that is to say "organizations or individuals interested in the outcomes of decision-making in the management of fisheries" (e.g., fish processors, crew members, plant workers, fish buyers, academics, environmental groups, and community organizations).

coastal communities will depend in future on the decisions of individual fishing fleets. The Department described the Pacific fisheries in very favourable terms, as being more focused on market-driven fisheries, maximizing values, and efficiencies (except those for salmon) – unlike fisheries in the Atlantic region, where the Department said that it was "being pulled in two directions": trying to make the fisheries economically sustainable (having viable enterprises) and at the same time maintaining coastal communities. According to DFO, people there need opportunities to make decisions on whether "to move quickly toward economic efficiency, or more slowly due to the social concerns that might exist."[87]

The prospect of further extending individual quotas generated substantial concerns in our meetings and in written submissions. While employment in IQ-managed fisheries may be less seasonal and more stable than in competitive fisheries,[88] this approach invariably leads to a smaller fleet and workforce. In the case of ITQs, there are potentially serious adverse effects on local economies when holders of quotas sell them to interests outside of fishing communities. Past shifts in fish quotas (caught in both inshore and offshore areas), and the jobs that go along with them, have already had disastrous effects on fishery-dependent communities. In this respect, the Committee heard that "there is probably a point at which communities begin to self-destruct before they go off into the night"; Canso, Nova Scotia, is perhaps the most graphic example, but not the only one.[89] The result is that the taxpayer has to foot the bill to pay for the social consequences (e.g., Employment Insurance, social assistance, costly economic diversification initiatives).

In Canada, commercial fishing has been the economic and social foundation of hundreds of mostly small, often isolated rural communities. In the case of small-scale fisheries, fishing is not only an economic activity, but also the base of local societies. With regard to the social dimension, the Committee heard that: DFO had never conducted studies on the social or economic impacts of ITQs on rural communities; the Department had abandoned its previous policy of taking into account the socio-economic impacts of its decisions;[90] and coastal communities were losing their historical connection to their adjacent fishery resources.

---

(87) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings,* 4 November 2004.

(88) The Pacific halibut and sablefish fisheries are usually held up as very successful examples of how fisheries can be transformed once property rights are put in place.

(89) Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, *Committee Proceedings,* 10 February 2005.

(90) The Committee was recently informed that "in response to a lack of socio-economic information on the marine fisheries," DFO is conducting a survey of costs and earnings for the 2004 fishing season – the first such survey of fleet viability since 1988. DFO, Government Response to the Standing Senate

The point was also frequently made that, unlike corporations or absentee owners whose focus is the bottom line and who are responsible to shareholders, coastal people have a longer-term and abiding interest in stewardship and conservation, the very ethic that DFO wishes to promote in fisheries. The Committee was advised that if fishery resources are to be managed to benefit present and future generations, then local people in coastal communities adjacent to them need to have a say when decisions are made. The management regime for the inshore Atlantic lobster fishery was given as an example of successful community level-type management.[91] We were further advised that maintaining viable small-vessel, owner-operator fleets was crucial in sustaining the economies of coastal communities.

With regard to the need to take into account the broader socio-economic interests of rural communities in the management of aquatic resources, the Committee heard spokespersons from the West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board (AMB). Launched officially in February 2002 as a three-year pilot,[92] this regionally-based initiative involves several communities on the West Coast of the Island which came together and have a formal place at the table in regard to fisheries policy. The first board of its kind in Canada, the AMB has taken an integrated, ecosystem approach to aquatic resource management and provided advice to the appropriate statutory authorities on aquatic resource policy.[93] When DFO approved the Board's terms of reference in February 2001, the Department considered the AMB to be a "trend-setter" – an important step in establishing community-based, co-management regimes in the Pacific region.[94] The AMB has included diverse representation, both governmental and non-governmental (e.g., commercial, recreational, and Aboriginal harvesters; fish processors; and the environmental, tourism, labour and aquaculture sectors). The Board was described to us as very much a success story, in that it is a cost-effective vehicle for implementing Canada's *Oceans Act*, which, we were told, is "fairly specific about the resources of Canada benefiting Canadians and

---

Committee on Fisheries and Oceans report, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004.

(91) Interestingly, Atlantic inshore lobster has never been subjected to an overall catch quota or TAC.

(92) DFO, "Governments Launch a New Aquatic Management Board on the West Coast of Vancouver Island," News Release, 21 February 2002, http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/comm/pages/release/p-releas/2002/nr014_e.htm.

(93) The sponsoring governments have been the federal government (DFO), the Province of British Columbia, the Regional Districts of Alberni-Clayoquot and Comox-Strathcona, and the Nuu-chah-nulth Tribal Council.

(94) DFO, "Pilot West Coast of Vancouver Island Aquatic Management Board to Proceed," News Release, 26 February 2001, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/pages/release/p-releas/2001/nr021_e.htm.

especially coastal communities."[95] The AMB is perhaps best known for having fostered a working relationship among the Aboriginal and non-Aboriginal fishing communities in the region.

The concept of "community quotas," or CQs – fish quotas assigned to geographically defined communities who decide how to use them to protect their economic viability – was proposed as a better way to manage fish stocks and protect community interests. Although less well-known or promoted than the individual catch quota model, successful examples of CQ management regimes were said to exist.

CONCLUDING REMARKS

> *Even the great protagonists of ITQs for a long time said: "No, you cannot really do it with salmon." They are so keen on one-size-fits-all with the ITQ system ... that they are trying very hard to find a way to force the ITQ system on to salmon as well. ... We are not looking at the alternatives. – Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, Committee Proceedings, 17 February 2005*

> *Our people are totally opposed to the quota fisheries. We saw an example of how quota was handled in other parts of the world. In some areas it destroyed the environment. – Chief Simon Lucas, Hesquiaht Tribe, member of the West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board, Committee Proceedings, 10 March 2005*

> *Why would communities and others continue to participate in habitat renewal, stream protection and education? Why would anyone have any interest in fish if all the fish belonged to someone, somewhere whose only interest was monetary and brought no benefit to anyone else? – United Fish and Allied Workers Union, Brief Submitted to the Committee, November 2004*

> *We were here a few years ago speaking to you about owner-operator. We are still speaking to you about it, unfortunately, because we still have not gotten any satisfaction from the Department of Fisheries or the Minister on the issue. – Sandy Siegel, Executive-Secretary, Maritime Fishermen's Union, Committee Proceedings, 24 February 2005*

> *Ultimately, somebody in Canada has to say that we think that people living in rural communities should have a say – a big say, not an engineered say. ... To broaden this debate and to introduce true democracy will be tough. – Dr. Daniel MacInnes, Department of Sociology, St. Francis Xavier University, Committee Proceedings, 10 February 2005*

The evidence placed before the Committee strongly suggests that DFO needs additional new funding in order for it to fulfil its fisheries conservation mandate. The Committee is very concerned that what is driving fisheries management policies is the Department's ever-shrinking

---

(95) Dr. Andrew Day, Executive Director, West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board, *Committee Proceedings*, 10 March 2005.

budget. In this respect, "co-management" in self-regulating individual quota fisheries shifts management responsibilities and costs onto the industry. ITQs are also powerful devices for rationalizing fleets (i.e., reducing the number of fishers and fishing boats) at no cost to government.

In 1998, the Committee reported that: ITQs would likely simplify DFO's task of managing the fisheries in the longer term because the result would be fewer fishing operations, landing sites, and processing plants; co-management and ITQs were viewed by many harvesters as part of a continuing push by DFO for privatization of fish resources and of the management system; and inshore fishers feared that with comprehensive property-based management regimes they would lose control over resources and their communities would lose economic viability.[96] In 1998, the Committee noted that, while individual catch quotas appeared to have been DFO's preferred management option, there was no national policy (or guidelines) on their design or implementation, nor had there ever been a public or parliamentary debate on the matter. Those arguments were made again in our discussions and in written briefs, and many witnesses have yet to appear to share their views.

In its May 2004 response to the report of the Joint Task Group on Post-Treaty Fisheries, DFO viewed individual quotas as one of the "key outcomes" of the report.[97] *Treaties and Transition* proposed, among other things, the application of long-term ITQs in all Pacific fisheries and, as a practical means to implementation, the enactment of legislation to deal specifically with the Pacific fisheries. In November 2004, DFO assured the Committee that the Department did not necessarily "want a cookie-cutter approach, a one-size-fits-all approach" to fisheries. We also learned that what the Joint Task Group suggested was changing fishing licences "into property by having them issued for a longer period of time."[98] In April 2005, the Department unveiled "a blueprint to move forward with fundamental changes to the Pacific fishery, particularly the salmon fisheries," with permanent changes to come about in 2006. With respect to individual quotas for

---

(96) The Canadian Council of Professional Fish Harvesters (*Discussion Paper: Co-Management in the Multi-License Inshore Fishery*, 10 June 1998), cited in Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998.

(97) DFO, "Report Urges Long-term Approach to B.C. Salmon Fishery," News Release, 5 May 2004.

(98) David Bevan, DFO, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, *Committee Proceedings*, 4 November 2004. DFO indicated in its response to the Committee's 1998 report that the Department did "not propose to privatize the resource or its management," and that "privatization [was] not an option." See Appendix 4, Recommendation 3.

migratory Pacific salmon, it is the Committee's understanding that "demonstration projects" are to be conducted in 2005 ("where fishing time can be extended").[99]

In our recent discussions, the Committee was advised that: no one management tool is appropriate for all species and fisheries; individual quotas may be appropriate in some industrial offshore fisheries;[100] and they are not a panacea for all the problems of the fishing industry. In fact, the testimony suggested they may have potentially very serious shortcomings and can create new, if not more serious, types of biological, economic and social problems (Appendix 5). For example, individual quotas may reduce local residents' incentive to protect and restore fish habitats for salmon, a fish that depends greatly on habitat for its survival. The Committee was made aware that a 1997 global study by the OECD found that 24 of 37 individual quota-managed fisheries surveyed were experiencing varying degrees of stock decline, the species worst off being migratory, fast-moving, short-lived fish.[101] Because of the possible adverse impacts of ITQs on salmon conservation, their introduction would appear to us to be contrary to the precautionary approach called for in Canada's *Oceans Act*, and defined as "erring on the side of caution."

> What is wrong with the ITQ? It is an invention of theoretical economics that substitutes a simplistic theoretical model for the real world. The model is narrowly focused on achieving short-term market-measured accounting profitability. It ignores many of the actual costs and benefits of the real world of fisheries. … The gifting of ITQs to first recipients and further speculative increases in their values has created large windfall gains for a privileged group, who have been very happy with the system. But new entrants to the fishing industry who have to buy or lease quotas at exorbitant prices often face meagre net returns or bankruptcy. Governments, including those that have introduced ITQs, typically proclaim marine fish resources to be common property resources to be used for the benefit of all of the country's people. *The spectacular maldistribution of benefits from ITQ systems demonstrates the utter incompatibility of ITQs with a socially responsible use of a national common property resource.* – Dr. Parzival Copes, Brief Submitted to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, 17 February 2005

The Committee heard that the Joint Task Group had not consulted communities affected by possible changes in policies. While everyone in the Atlantic Region had the opportunity to be heard in the context of the AFPR, this was apparently not the case in the Pacific Region. In our

---

(99) DFO, "Regan Announces Plan of Action to Reform Pacific Fisheries," News Release, 14 April 2005.

(100) In 1998, the Committee concluded that individual catch quotas "should be restricted to sectors with relatively few participants, relatively stable stocks, and relatively little in the way of community dependence," and that "the more highly industrial fisheries would seem to be the better candidates."

(101) OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, Paris, 1997. See Chris Newton, Otto Langer, Martin Weinstein and Parzival Copes, "Privatizing Salmon Fishing Won't Help B.C. Communities or The Fish," *The Vancouver Sun*, 19 July 2004, p. A7.

view, the introduction of individual catch quotas for salmon, never tried anywhere else in the world for this species as far as we know – against the wishes of coastal communities which see them as possibly a death knell for local fisheries[102] – would be ill-advised. The Joint Task Group, which was to provide "independent advice on how to ensure an integrated, economically viable marine fisheries sector in B.C. consistent with treaties,"[103] recommended that all fisheries be made into quota fisheries. The First Nations representatives who appeared before us opposed such quotas. Moreover, the First Nations Panel on Fisheries asked, in its report entitled *Our Place at the Table*, that a *moratorium* be placed on the further introduction of individual property rights regimes, such as individual fishing quotas, unless First Nation interests, including allocations in those fisheries, are first addressed. "Lack of consensus" on individual quotas for salmon is not a reason for the Department to move forward on this initiative.

With regard to catch quotas and communities, it was brought to our attention that a 2004 study by the United States General Accounting Office (GAO) had stated that IQ programs raise "concerns about the fairness of initial quota allocations, the increased costs for fishermen to gain entry, and the loss of employment and revenues in communities that have historically depended on fishing," and outlined measures that could protect community interests and facilitate new entrants in individual quota-managed fisheries. The GAO concluded that the "easiest and most direct way to help protect communities under an [individual fishing quota] program is to allow the communities themselves to hold quota."[104] That study had been conducted to assist U.S. legislators in their deliberations on IQ programs, examine the methods available for protecting the economic viability of fishing communities, and consider ways of facilitating new entry into IQ fisheries. The Committee is unaware of any similar study or analysis for commercial fisheries in Canada, or of DFO's ever having studied the social impacts of individual quotas on Canada's coastal communities.

The Committee was reminded that the *Oceans Act* sets out the importance of communities. The Act's preamble stipulates that oceans must be managed as a collaborative effort among stakeholders, and states that "Canada recognizes that the oceans and their resources offer significant opportunities for economic diversification and the generation of wealth for the benefit

---

(102) Christine Hunt, Vice-President, Native Brotherhood of British Columbia, *Committee Proceedings*, 24 February 2005.

(103) DFO, "Governments Set Up Task Group to Provide Advice on the Integrated Management of Post Treaty Fisheries," News Release, 29 July 2003.

(104) U.S. General Accounting Office, *Individual Fishing Quotas: Methods for Community Protection and New Entry Require Periodic Evaluation*, Washington, D.C., February 2004.

of all Canadians, and in particular for coastal communities." The Act calls for the development of an oceans management approach based on the principle of ecosystem management, while individual quota management systems are typically focused on single species. With respect to individual quotas and their effects on communities, the Committee intends to gain an international perspective by learning more about experience in other jurisdictions, such as New Zealand and Iceland – countries that have been fully committed to ITQs since the 1980s and have made them the centrepiece of their fisheries management systems.

On the East Coast, the March 2004 Policy Framework for Atlantic fisheries states that "more flexibility for resource users to define economic and social objectives must take place within the limits of sustainable use and certain constraints," and that "procedures will be adopted to ensure that communities, citizens and other groups are informed of new initiatives or proposed changes to existing policies that may affect their interests and to ensure that they have an opportunity to participate in the decision-making process." Accordingly, "such procedures will promote full, informed and open participation and debate in the decision-making process," and "ministerial approval will be necessary for some proposed changes." As well:

> The department's policy objective is to create the circumstances for resource users to be more self-reliant, economically viable and self-sustaining on a long-term basis. To achieve this objective, the department will adopt two complementary strategies. It will:
> - clarify what its role should be in supporting viable coastal communities; and
> - provide resource users with a greater role in shaping social and economic objectives.[105]

According to DFO, giving resource users a greater role in decision-making will improve the viability and profitability of their operations, and thereby increase the economic benefits to communities. In 1999, DFO similarly indicated that "by definition, all marine commercial fishing activities are linked to coastal communities and the benefits generated by fishermen participating in the fishery flow to these communities."[106] In our opinion, a central objective of DFO's national mandate should be the economic well-being of communities that have an historical attachment to the fishery.

For both the Atlantic and Pacific coasts, we were advised by witnesses that a major policy goal of DFO should be the promotion of owner-operator fishing fleets, which fish closer to shore

---

(105) DFO, *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast,* March 2004.

(106) DFO, Fisheries and Oceans Response to the Report of the Standing Senate Committee on Fisheries entitled *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries,* Recommendation 5, 14 April 1999.

and "promote values of local stewardship and local economic development."[107] By contributing to the economic base of small communities, the sector helps maintain the "critical mass needed to safeguard their viability and prevent the loss of their private and social infrastructure investments."[108] From what we heard, the need for an owner-operator policy is all the more compelling in British Columbia because of the loss of ownership of fisheries licences and quota by local coastal residents. On the East Coast, "legal subterfuges" in the form of "trust agreements" continue to subvert the owner-operator and fleet separation policies in the inshore fishery; loopholes in those policies make it possible to separate the "beneficial use" of inshore fishing licences from the ownership of those licences. Spokespersons from harvester organizations believe the ongoing erosion of those policies is threatening the social and economic stability of Atlantic coastal communities. DFO needs to give urgent priority to this important matter of public policy, as well as to the issue of intergenerational transfers of fishing licences.

Fisheries management includes, at opposite ends of the spectrum, individual (or corporate) rights and community-based access rights. We were advised that there are alternative models that frame "co-management" in terms of community-based co-management (and access to the resource as a communal right), which merit further investigation by the Committee. For example, community quotas (CQs) have been allocated to inshore fleets in the Bay of Fundy, where local fishermen in the communities were given the responsibility of jointly managing the quotas. The West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board proposed the establishment of an "Aquatic Trust," a mechanism whereby a community board would hold licences or fish allocations and distribute fishing opportunities to community members. This approach appears similar to the system of Community Development Quotas (CDQs) in Alaska. Under the CDQ system, community-type fish quotas are allocated to geographically defined communities; management thus devolves to the local level, which we view as beneficial from an economic, social and conservation standpoint. The Committee plans to examine this possibility in greater depth in the future.

---

(107) DFO's 2002 framework for new or additional access in Atlantic fisheries recognizes that the adjacency criterion "is based on the implicit assumption that access based on adjacency will promote values of local stewardship and local economic development," and that adjacency is most compelling in the case of small-vessel fisheries. DFO's framework applies to fisheries that have seen substantial increases in stock levels or landed value. As a fishery moves away from shore, adjacency as the only criterion for decisions becomes harder to justify, and other criteria must also be considered, such as historic dependence. DFO, *New Access Framework*, November 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/frame-cadre/access_framework_e.htm.

(108) Parzival Copes, Brief Submitted to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, 17 February 2005.

In the United Kingdom, where the introduction of ITQs is being contemplated for the first time, the Committee notes that a 2004 report by the Prime Minister's Strategy Unit recognized that special steps were needed in some of that country's remote and vulnerable fishery-dependent communities. The following excerpt from that report (under the heading "Setting clear social objectives in fisheries policy") could very well sum up what we recently heard with respect to coastal Canada:

> The fishing industry provides valuable income and employment to remote communities which would otherwise make higher calls upon public funds. The primary way to ensure healthy fishing communities is to ensure a safe, well-managed and profitable industry, but it is also important to help smaller and vulnerable communities continue to have access to fishing opportunities which with increased competition may flow to larger ports and operators.[109]

Interestingly, CQs are being considered in the United Kingdom in order to protect vulnerable and dependent fishing communities.[110] In addition, several local or regional community quota initiatives have been launched in recent years by local authorities (e.g., the Shetland and Orkney Island Councils). In Canada, unfortunately, it appears that such alternative management systems are not being considered.

The United Nations Convention on the Law of the Sea calls upon states to take the economic needs of coastal fishing communities into consideration. The UN Food and Agriculture Organization's Code of Conduct for Responsible Fisheries recognizes the link between local fishing communities and the stewardship of adjacent fishery resources, and expressly calls for states to protect the rights of "fishers and fish workers, particularly those engaged in subsistence, small-scale and artisanal fisheries, to a secure and just livelihood, as well as preferential access, where appropriate, to traditional fishing grounds and resources in the waters under their national jurisdiction" (Article 6.18). As a signatory to this convention and other agreements, the Government of Canada has a duty to safeguard the interests of its fishery-dependent communities, and put into practice and make good on those commitments.

---

(109) Prime Minister's Strategy Unit, *Net Benefits: A Sustainable and Profitable Future for UK Fishing*. April 2004, http://www.strategy.gov.uk/. In January 2003 the Prime Minister requested the Cabinet Strategy Unit to carry out a review of the options for a sustainable U.K. fishery in the medium to long term.

(110) United Kingdom, House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee, Sixth Report, Session 2004-05, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpubns.htm.

INTERIM RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that the Government of Canada provide the Department of Fisheries and Oceans with adequate funding in order for it to fulfil its fisheries mandate.

2. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans take into consideration the socio-economic impacts of its major decisions.

3. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans put on hold any plans it may have with respect to the introduction of individual quotas for Pacific salmon until an open and transparent, province-wide consultation has taken place with all stakeholders, including representatives of coastal communities, both Aboriginal and other.

4. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans respond to recommendations made by the Joint Task Group on Post-Treaty Fisheries in *Treaties and Transition: Towards A Sustainable Fishery on Canada's Pacific Coast.*

5. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans explain and elaborate on the procedures mentioned in *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast* which will "ensure that communities, citizens and other groups are informed of new initiatives or proposed changes to existing policies that may affect their interests" and "ensure that they have an opportunity to participate in the decision-making process."

6. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans commission an arm's length socio-economic impact study wherever and whenever individual quota fisheries are in future instituted in Canada.

7. On the matter of "trust agreements" in the Atlantic inshore sector, the Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans work closely and collaboratively with fish harvester organizations and the provincial governments, and announce publicly how it intends to follow through on the Department's stated commitment to prevent the use of such agreements, and what measures are being contemplated by the Department to facilitate the financing of licence transfers to a new generation of small-vessel fishers.

8. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans commission an independent study on the feasibility of instituting an owner-operator policy in the Pacific commercial fishing industry.

9. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans make a firm commitment to fund the West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board over the next five years.

APPENDIX 1

Pearse-McCrae Joint Task Group Recommendations, May 2004

Fisheries Management

1. The same rules of fishing and the same standards for reporting catches should apply to all commercial fishers.
2. The Department of Fisheries and Oceans (DFO) should have authority to specify the maximum number of vessels that may participate in any opening of the salmon fishery.
3. Area Harvest Committees should have authority to determine how the number of vessels in any fishery opening is to be selected.
4. Failure to comply with DFO's limit on the number of vessels should result in closure of the fishery.

Coordination of Fishing

1. DFO should engage the Integrated Harvest Planning Committee without delay about how best to implement new fisheries coordination arrangements.
2. Commercial fishing should take place only according to fishing plans developed in consultation with the Commercial Salmon Advisory Board and approved by DFO as part of an integrated management plan.
3. Membership on the Commercial Salmon Advisory Board and Area Harvest Committees should be adjusted over time to include representation of new participants, such as the Nisga'a and other First Nations that engage in commercial fishing.

Co-Management

1. 1.The Minister of Fisheries and Oceans should issue a policy statement declaring that the government supports co-management as a means of improving the management of fisheries.
2. DFO should issue clear instructions about procedures for establishing Fisheries Associations, minimal requirements for recognition, and arrangements for entering into co-management agreements.
3. Fisheries Association should be permitted to organize themselves within these minimal requirements as non-profit societies, co-operatives or corporations as they see fit, under laws governing these structures that ensure democratic procedures and accountability.
4. Membership in a Fisheries Association should be required for anyone participating in a particular commercial fishery.
5. Fisheries Associations should be able to levy fees on their members to cover the cost of their work.
6. DFO should assist the Commercial Salmon Advisory Board in establishing itself as a legally constituted, representative body that can raise funds from its members and enter into co-management arrangements.

Licencing and Quota Systems

1. Licences and quotas should be merged into a single "quota licence": each licence authorizing its holder to take a specific percentage of the total allowable commercial catch for the relevant fishery for the duration of the licence.
2. Quota licences should be issued to persons, companies or associations – not vessels.

3. The Minister should seek the legislative change necessary to give quota licences terms of 25 years, replaceable after 15 years on an "evergreen" renewal basis.
4. In the interim, the Minister should grant quota licences for five years and announce his intention to seek legislative change.
5. The Minister should announce that if legislative change is not in place within five years, he will re-issue licences for another five-year term.
6. Restrictions on the transferability and divisibility of licences and quotas, their attachment to vessels and other impediments to their flexibility should be eliminated.
7. The provisions for quota licences should be set out in the Regulations pursuant to the *Fisheries Act*, thus eliminating their discretionary elements.
8. Additional quota licences should not be issued without the consent of the holders of fishing rights in the relevant fishery.
9. Annual conditions of licences should be used to authorize and manage fishing activities consistent with integrated fishery management plans.

Licence Registry

DFO should initiate consultations with the fishing industry and the B.C. government about the structure and establishment of a suitable licence registry.

Reform of the Salmon Fishery

1. DFO should reaffirm its coastwide allocation policy, including the allocation of salmon among the three commercial sectors, to ensure its consistency with the new management regime for salmon.
2. Each salmon fisher's share of the area allowable catch should be fixed once and for all by a method chosen by each Area Harvest Committee and incorporated into new long-term quota licences.
3. Commercial fishing licences should be converted to new quota licences, giving each licensee a specific share of the allowable catch under secure, long-term licences.
4. Salmon fishers should be fee to transfer and combine their shares to reduce costs and improve the efficiency of fishing operations.
5. The new arrangements for the salmon fleet should be adopted for all sectors at the same time, and in time for the 2005 fishing season.
6. DFO should begin immediately to engage the Commercial Salmon Advisory Board in consultations about how catch shares can be introduced most effectively, equitably and quickly.
7. The Minister should announce a date by which the new regime is to be in place.
8. DFO should engage the salmon fishery's new Area Harvesting Committees in the management of their fishing.
9. The recreational sector's priority for chinook and coho and allocations of other species of special value for sportfishers should be confirmed for five years and then reviewed by the Minister.
10. Surplus spawners not allocated to First Nations under Harvest Agreements should be included as part of the commercial catch available to holders of quota licences.
11. Other fisheries still managed under unquantified vessel licences should also convert to quota licences as soon as practicable.

Transition

1. DFO should announce formally that it will offset adverse impacts on established fishers arising from reallocation of rights to fish under treaty settlements.
2. Whenever new commercial fishing rights that will adversely impact established fishers are created, or allocations of fish for the aboriginal food fishery (for food, social and ceremonial purposes) are

significantly increased, equivalent rights should be purchased from the established commercial sector.

3. Pending the appeal of the Kapp decision, DFO should consult with First Nations representatives to identify possible interim arrangements for First Nations fishing, in order to facilitate an orderly transition both to treaties and to an integrated commercial fishery.
4. There should be an expanded effort to purchase commercial salmon licences and licences for other species in anticipation of Harvest Agreements in the future.
5. There should be close consultation between DFO and First Nations licence holders about the nature of the restrictions to be included in the new quota licences for First Nations commercial fishers.
6. The *Fisheries Act* should be amended where necessary to implement the recommendations of this report and thoroughly revised to meet the needs of modern fisheries management.
7. Action should be taken across the range of recommendations. Reform should be complete, not partial.

Source: DFO, "Joint Task Group Recommendations Summary," Backgrounder, 14 April 2005

APPENDIX 2

First Nations Panel Report Recommendations, June 2004

Summary of Recommendations:

Recommendation 1: Canada immediately take steps to ensure First Nations have access to adequate quantities of fisheries resources for food, social and ceremonial purposes.

Recommendation 2: As a starting point and an interim measure, Canada should take immediate steps to allocate to First Nations a minimum 50 per cent share of all fisheries, with the understanding that this may eventually reach 100 per cent in some fisheries.

Recommendation 3: First Nations themselves must address intertribal allocations.

Recommendation 4: Canada immediately increase treaty settlement funds, or funds through other negotiating processes, to enable purchase or buy-back of licences and allow for the reallocation recommended above.

Recommendation 5: Canada immediately recognize in policy, and implement through negotiated agreements, the aboriginal right to manage fisheries.

Recommendation 6: Canada clearly articulate how it will provide fisheries resources for First Nations commercial benefit, in light of the uncertainty created by the Kapp decision and the loss of pilot sales.

Recommendation 7: A moratorium be placed on the further introduction of individual property rights regimes, such as Individual Fishing Quotas, unless First Nation interests including allocations in those fisheries are first addressed.

Source: DFO, "First Nations Panel Report Recommendations – Our Place at the Table," Backgrounder, 14 April 2005

APPENDIX 3

DFO's Vision and Principles For Pacific Fishery Reform, April 2005

In response to the Joint Task Group report on Post-Treaty Fisheries, and the First Nations Panel Report, *Our Place at the Table,* DFO has developed the following vision from which changes to the fishery will stem, and a list of principles that will provide an overall framework for change.

Long-term vision of Pacific fishery reform:

- Full economic and social potential of the resource is achieved.
- First Nations fishing interests are defined and reconciled with the interests of all Canadians.
- There is public, market and participant confidence that the fishery is sustainable.
- Participants are self-reliant and able to self-adjust.
- Participants are treated fairly and equitably and are involved in decision-making and share accountability for the conduct of the fishery.
- Costs of management are shared by those who benefit from the harvest.
- All fishery participants enjoy certainty and stability necessary for business planning.
- Equitable treaty-based fisheries are achieved.

Principles – The introduction of changes to the management of Pacific fisheries will be consistent with these principles:

- Conservation is paramount (consistency with the Wild Salmon Policy)
- Consistent legal framework
    - Pacific fish resources are a common property resource managed by the Minister of Fisheries and Oceans;
    - They must be conducted under an integrated management plan authorized by the Minister; and
    - Commercial participants fish under the same priority of access and similar rules.
- Aboriginal and treaty rights of First Nations
    - First Nations access to food, social and ceremonial fisheries will be respected; and
    - First Nations interests in increased economic access will be addressed in a manner consistent with Canada's treaty process.
- Fair transfer of fishing opportunity
    - Transfer of economic fishing opportunity to First Nations will be accomplished through voluntary licence retirement from willing sellers, and within existing programs, to mitigate impacts on established fishers.
- Stable resource access and allocation
    - Certainty will be provided for allocations between harvest sectors (First Nations, recreational and commercial);

- Allocation policy as it pertains to recreational access to Chinook and Coho will be maintained;
- Certainty of harvest share will be provided to commercial participants; and
- Commercial harvesters will enjoy a similar level of certainty regarding fisheries access.

- Responsibility and accountability
  - First Nations and stakeholders will assume a greater role in operational decision making and program delivery through effective co-management processes.

- Management regimes for commercial fishery
  - Fleets will be enabled to self-adjust;
  - Resource management practices will be designed to optimize economic performance while meeting conservation objectives;
  - Fleets will have the capacity to assume a larger share of the cost of management of their fishery;
  - Catch monitoring and independent validation will be implemented; and
  - Measures will be adopted to provide confidence that adequate compliance is achieved.

- Transition and adjustment
  - Existing government programs will be coordinated to best meet the needs of those impacted by change.

Source: DFO, "Vision and Principles For Pacific Fishery Reform," Backgrounder, 14 April 2005

APPENDIX 4

DFO's April 1999 Response to the Committee's December 1998 Report on *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*

Recommendation 1

The Committee recommends that the Government of Canada issue a clear, unequivocal and written public statement as to what individual quotas are and what their role will be in the future fishery.

Departmental Response

A fishing licence issued under the Fisheries Act authorizes the person holding the licence to fish. An individual quota, which forms part of the licence, authorizes the person to catch up to a certain amount of fish. It does not guarantee a certain level of catch. A licence is not a grant of property. It is issued at the discretion of the Minister pursuant to section 7 of the Fisheries Act. It is inaccurate to refer to the notion of privatization in connection to IQs since the licence and the quota only confer a privilege to harvest a fixed share of the total allowable catch in a particular year.

The Department will soon be conducting an overall review of fishing policies for Atlantic Canada. In response to the Senate Committee's recommendation, the Department of Fisheries and Oceans will be pleased to issue a public statement on the role of IQs in the fishery of the future once the review is completed.

Our vision of the fishery is one of healthy and abundant fish resources supporting sustainable uses. In this vision, the fishery of the future is one that is environmentally sustainable, economically viable and self-reliant. Individual quota regimes have been and will continue to be a valuable tool in seeking to achieve this vision.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on what is meant by the terms "legally-binding, long-term, multi-year government/industry partnerships" (or "partnering agreement"), and state whether such agreements are meant to extinguish "the public right to fish" that exists in common law. The Department should indicate the impediments in the existing Fisheries Act that prevent the Minister of Fisheries and Oceans from entering into such fishing agreements with industry groups.

Section 7 of the present Fisheries Act gives the Minister of Fisheries and Oceans a discretionary power to issue licences. In administrative law, a government authority cannot bind itself by contract to exercise its discretion in a particular way, without specific authority in the statute. Under current legislation, the Minister of Fisheries and Oceans cannot thus enter into a fishing agreement with an industry group that would limit his authority to issue licences or that would guarantee a specific level of allocation.

Regarding the public right to fish, only Parliament can regulate or limit this right and Parliament has already, by enacting the Fisheries Act, created a legal framework for regulating the public right. For most fisheries, regulations made under the Act prohibit anyone from fishing without a licence. The Act authorizes the Minister of Fisheries and Oceans to issue leases and licences at his discretion.

Recommendation 3

The Committee recommends that the issue of privatization and individual quota licensing in Canada's fisheries be debated in the Parliament of Canada.

Departmental Response

The Department of Fisheries and Oceans does not propose to privatize the resource or its management. Privatization is not an option. Canada's fisheries are common property in nature and are managed by the federal government on behalf of all Canadians, both present and future.

The Department believes that the best way to deal with the critical issues facing fisheries management is through discussions with Canadians and greater participation of the industry in conservation activities. The Department believes that the most successful way to a viable fishery is by agreeing to common objectives for the industry and the government. Consequently, the most appropriate forum to review the issue of individual quota licensing is at the community level through discussions with industry and other stakeholders involved in the fishery.

Recommendation 4

The Committee recommends that no new individual quota or individual transferable quota licences be issued in Canada until written public statements on individual quotas and partnership agreements (recommendations 1 and 2) are issued, and a parliamentary debate (recommendation 3) has taken place.

Departmental Response

In response to the Senate Committee's first recommendation, the Government of Canada has agreed to issue public statements on the role of individual quotas in the fishery of the future once a review of Atlantic fisheries policy is completed. However, the Department believes it cannot refuse a request from the industry to consider implementing an individual quota management regime in a specified fishery if the parties involved believe it is in the best interest of fisheries conservation and viable fishing operations. The allocation of individual quota to each participant in a fishery is a management tool that is as acceptable as allowing all participants to fish competitively from a single allocation. Each regime has its pros and cons. As long as conservation requirements are met, the fishing participants are encouraged to be proactive in the decision as to which management regime to adopt, taking into account the conditions of its own fishery.

At the 1995 "Round Table on the Future of the Atlantic Fishery," industry recognized that individual quotas are an acceptable management tool subject to a number of conditions, including the support of a clear majority of licence holders. The Department concurs with this industry's position and has consistently maintained that individual quotas would only be introduced on a voluntary basis. As well, the Department has acknowledged that individual quotas may not be suitable for all fisheries, such as species of a highly migratory nature such as salmon.

Individual quotas have been used extensively in recent years to permit temporary access by numerous inshore fishermen to the shrimp and crab fisheries among many others. Individual quotas allowed many more fishermen access to these resources than would have been possible under a competitive quota regime. This is because the large number of fishermen and the excessive level of fishing capacity that exists in the inshore fleet would have compromised the conservation objective for the stock had the fishery been open to a competitive harvest.

Recommendation 5

The Committee urges the Department of Fisheries and Oceans to more thoroughly consider the long-term social and economic effects of individual quota licences, especially those that are transferable, on Canada's coastal communities, Aboriginal and other, and not extend the individual quota regime until the needs of coastal communities, Aboriginal and other, have been fully assessed.

Departmental Response

DFO does consider the long-term social and economic effects of its policies and programs such as individual quota licences. The problems in the Atlantic groundfish fishery were extensively examined by the Task Force on Income and Adjustments in the Atlantic Fishery. It concluded that the industry suffered from excessive fishing and processing capacity even before the collapse of important groundfish stocks and recommended a rationalization program. Studies related to the Pacific salmon fishery reached similar conclusions. Implementation of a capacity rationalization program has meant that the fishery would have to be smaller and would be capable of supporting fewer fishermen and plant workers.

The effect of introducing an ITQ program into a fishery with excessive capacity is well understood from both theory and experience. The participants in the fishery are able to rationalize the excess capacity by buying and selling quota. The result is a smaller fishery as was recommended for both examples cited above.

By definition, all marine commercial fishing activities are linked to coastal communities and the benefits generated by fishermen participating in the fishery flow to these communities. The Department of Fisheries and Oceans is fully aware that the downturn in the fishery, whether prosecuted under individual quota regimes or competitive regimes, has affected many of these communities. That is why the government objective is to promote viable fishing enterprises that are self-sustaining and resilient to withstand temporary downturns and bring stability to communities, even if it means that fewer individuals are able to participate in the fishery.

Recommendation 6

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans issue a clear, unequivocal and written public statement on whether it views Canada's commercial fisheries as primarily industrial or rather as the economic basis of a traditional Canadian way of life.

Departmental Response

In Canada, the commercial fishing referred to in this recommendation is a business that has traditionally accommodated large and small enterprises. Like farming or logging, fishing enterprises vary in size and scope. There are small independent family owned and run harvesters with a few crew, small family owned processors, and many mid-sized and larger companies most of which are family owned. Many of the enterprises including some of the very smallest have integrated processing and/or marketing capacity. There is room in the fishery for all viable fleet sectors.

This recommendation assumes there are two distinct views or visions for the fishery. This is far from the case. The Department has issued a statement on its vision of the fishery of the future. It makes no reference to an "industrial" model and it does not adopt policies that would artificially support a "traditional way of life." The fishery has important aboriginal, commercial and recreational components that must also be considered.

As a result of changing harvesting patterns, due in part to resource declines in Atlantic groundfish and Pacific salmon, the Canadian fishery is undergoing significant structural changes on both coasts. The

Department is responding by reviewing its fisheries management policies on both coasts, to help shape the fishery of the future. When the reviews are completed, the Department will share the results of these exercises with stakeholders and the public in general.

Recommendation 7

The Committee recommends that the Senate refer the Estimates of the Department of Fisheries and Oceans to the Standing Senate Committee on Fisheries for parliamentary scrutiny.

Departmental Response

The Minister would be pleased to answer any questions the Standing Senate Committee on Fishery may have upon conducting its planned review of the Estimates of the Department of Fisheries and Oceans.

Recommendation 8

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans immediately begin to enforce its Atlantic fleet separation policy – that is, regulations preventing the vertical integration of processors into fish harvesting – and policies aimed at restricting the ownership of individual quotas to certain maximum limits. The Department should continue to enforce regulations restricting the ownership of fishing licences by foreign interests.

Departmental Response

The DFO effectively applies its fleet separation policy within the limits of its jurisdiction. This policy applies only to inshore licences (i.e., for vessels less than 65'). With the exception of about 50 licences that are held since 1978 by corporations and that fall under a grandfather provision, inshore licences may only be transferred to individual fishermen. Regarding the permanent transfer of individual quotas, limits have usually been set under individual program guidelines and these limits are applied where a permanent quota transfer is requested (e.g., 2% of the 1991 groundfish quota in the Scotia-Fundy ITQ fleet or 1.755% in the Zone 19 crab fishery). Licences or quotas cannot be transferred without the knowledge of DFO because, by law, DFO has to approve each such transaction.

In the conduct of their fishing businesses, fishermen may have entered into several forms of private arrangements with third parties that may even result in the catch harvested by individual holders of IQs being sold to different third parties. However, the DFO does not require fishermen to disclose such third party contracts which are deemed private.

Also, DFO cannot prevent fishermen from acquiring shares in processing plants as such a question falls under provincial jurisdiction. Fishermen have effectively acquired many plants in recent years.

Regarding the current restriction on foreign ownership of licensed corporation, the DFO does not intend to change its current policy on the matter.

Recommendation 9

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans equitably distribute the resource in order to allow small-scale fishers a better opportunity of participating in the fisheries.

Departmental Response

Large and small scale fishermen from all fleet sectors invest over the years in their enterprises based on certain levels of access to the resource. As businesses, fishermen expect some stability as to the amount of resources they will receive from year to year to support these investments. Most fisheries are fully

subscribed and many have excess fishing capacity. It is important that fishermen operate in a way that will be consistent with our vision of the fishery of the future, one that is environmentally sustainable, economically viable and self-reliant, resilient and self-adjusting. To support such a vision and provide the industry with a stable operating environment, the Department intends to respect historical shares in allocating fish resource among the different fleets, except in Pacific salmon where the recreational sector is to receive priority allocation over the commercial sector. Each fleet will then be expected to adjust and operate within its level of allocation. A fleet sector that will successfully achieve on its own a balance between its capacity and the available resources should not then be penalized by having a portion of its allocation taken away to support another fleet sector. In addition, redistribution of resources cannot be done in light of the following allocation principles: conservation will not be put at stake, viability of permanent licence holders will not be compromised and new access will be provided on a temporary basis.

It is worth noting that, where additional resource has become available in recent years, most have effectively been allocated on a temporary basis to small scale inshore operators, such as in the northern shrimp in Newfoundland and crab fisheries in the Atlantic.

Recommendation 10

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans stop using the examples of individual quota management systems in New Zealand and Iceland until the Department has taken full account of the criticisms of individual quotas emanating from those countries.

Departmental Response

The Department of Fisheries and Oceans can learn from the experience of other fishing nations. As a member of the Organization for Economic Co-operation and Development's (OECD) Fisheries Committee and the APEC fisheries working group, the Government of Canada has the opportunity to obtain international information on the experience of quota management systems in other countries. Moreover, many of these countries have a very large fishing industry and a long history in the use of individual quota management. The Department of Fisheries and Oceans closely examines all information before it is considered for adoption in any Canadian fishery. In order to remain a world ocean leader, Canada must keep abreast of new developments in all aspects of fisheries management worldwide in order to better serve the industry.

The Department has also closely monitored Canadian fisheries that have opted for individual quota management systems to ensure that all objectives are met. Consequently Canada has developed its own expertise in this field and does not have to rely solely on other countries' experience in managing this type of fishery.

APPENDIX 5

"Negative Impacts of ITQs on Fishing Productivity and Conservation of Fish Stocks,"
By Dr. Parzival Copes.
17 February 2005

Management Requirements:

1. Relatively inflexible TACs: ITQs must be fixed at the beginning of the season, regardless of what changing stock conditions may occur during the season. Reducing ITQs in mid-season, when different ITQ holders will have fished larger or smaller portions of their quotas, tends to destroy the credibility of the system and will be resented and/or resisted, though it may be essential for conservation purposes.

2. Near-irreversible system commitments: When ITQ systems are established, existing vessel owners are given ITQs for free. New participants in the fishery must buy quotas, usually at high prices. If experience shows that the ITQ system has poor results, the authorities will likely continue with the system nevertheless, because owners of quotas will demand compensation for their failed investment if their quotas are cancelled.

3. Bycatch dumping or bycatch enlargement: ITQs are given for specific fish species. Inevitably fishing vessels have bycatches of species for which they do not have quota. If regulations do not allow them to sell these bycatches, they must dump the fish (usually dead) which is wasteful and lowers harvesting productivity. If they are allowed to keep the bycatch to avoid waste, they are likely to target on bycatches in order to increase their revenues. This will cause overfishing of the bycatch species, which again will lower harvesting productivity.

4. Incompatibility of single-species focus with ecosystem management: It is now widely recognized that fisheries management needs to be sensitive to the impacts that different fisheries regulations are likely to have not only on specific fisheries, but also simultaneously on entire ecosystems. Regulations underpinning ITQ systems typically are single-species-focused. This follows from the need for quota entitlements to be defined in terms of unit quantities of fish of a particular species. If they were not species-specific, quota holders would be trying to fill up there quotas with the most valuable species, threatening the stocks of those species with severe depletion or extinction, while failing to utilize harvestable surpluses of less valuable species. Therefore separate sustainable quotas need to be set for different species. There is also a need to take bycatches into account. It is impossible for fishers to take catches in precise proportion to the quotas they hold. Inevitably there will be bycatches of some species for which they do not hold sufficient quota or any quota at all. Regulations are needed to limit such bycatches as much as possible. In addition, quota entitlements need to be limited to levels that take into account the expected level of inevitable bycatches so that the total mortality levels for each species remain compatible with sustainable use of these species.

System-Induced Behaviour:

5. Quota busting: In individual quota fisheries there always is a temptation to catch more than the allocated quota allows and to dispose of the extra catch illegally. Trying to enforce quotas in Canadian small-scale fisheries is quite a challenge, what with thousands of vessels spread along one of the world's longest coastlines, offering innumerable opportunities to dispose of the extra catch. When and where it is known that much of this "quota busting" is happening, the credibility of the ITQ system is eroded and many fishermen who are otherwise law-abiding may feel obliged to participate, in order to maintain their share of the catch and revenue. The result may be serious overfishing and consequent depletion of fish stocks.

6. High-grading: Individual quotas are normally defined by weight. To obtain the greatest net value for his legal catch of a species, a quota fisherman then will want to fill his quota with fish of the size and quality that fetches the highest price per kilogram. This provides a direct incentive to engage in high-grading, that is discarding fish (usually dead) that has a lower value per unit weight because it is of a non-preferred size or is of lesser quality for some other reason. High-grading has been reported on a large scale in many ITQ fisheries (e.g., in Canada and Iceland). This causes high levels of unreported fish mortality, resulting in stock levels much below those calculated from reported fish landings.

7. Price dumping: In many fisheries port prices for fish vary considerably from day to day, or even within in a day, according to supply and demand conditions. In an ITQ fishery it is possible for a vessel operator returning with a catch to hear on the radio that the port price has dropped drastically. It is known (e.g., in some Canadian and Australian ITQ fisheries) that under these circumstances some operators dump their catch so that it will not count against quota, in the hope and expectation that prices will be much better on a subsequent occasion. Obviously, this practice wastes fish and adds to stock depletion.

8. Ratcheting of quotas: In the fishery, the certainty of an immediate catch weighs heavily in relation to speculation on a better catch in the future. Consequently, fishing companies and fishermen are often inclined to press for increases in TACs (and thus in ITQs), and to resist reductions. ITQs have been promoted as a means of "privatizing" fisheries. Under pressure of this notion, the demands of quota owners in ITQ fisheries for larger quotas are often approved by fisheries managers and politicians, even when scientists warn about imminent dangers of stock decline. There is ample evidence (e.g., in Canada and New Zealand) of quotas having been ratcheted upwards when fishing was good, but of not having been cut back when fishing was poor.

9. Discount-driven stock depletion: The promotion of ITQs as a form of "privatization" of the fishery has led to pressure for associations of ITQ holders to take over more and more of the management authority for the stocks in their fishery, to the advantage of their members. Corporations and wealthy investors have demonstrated considerable interest in the acquisition of large holdings of quotas in a number of fisheries, often in a speculative mode. They generally have high private discount rates, that is expectations for high profit levels. Economic calculations demonstrate clearly that in some fisheries (particularly for long-lived, slow-growing species) higher target profit levels may be satisfied only with a rapid fishing-up of the biomass, which could lead to stock collapse. The large returns thus secured may then be used partly to write off the quota investment

in the fished-up stocks, leaving the rest to be invested in quotas for alternative fish stocks, where the scenario may be repeated, or for investments outside the fishing industry. ...

10. Data fouling: Quota busting is illegal and operators engaging in this practice undoubtedly will fail to report it. Officially recorded catches therefore will understate real catches and the real drain they impose on fish stocks. Discarding of fish through high-grading and price dumping may or may not be illegal, but it is as a rule not reported and thereby represents an unrecorded and largely unknown drain on fish stocks. All of these problem practices have the effect of "fouling" the data used by scientists to calculate the TACs that need to be prescribed to ensure that fisheries remain sustainable at high catch levels. Unfortunately, scientists have sometimes assumed that what they do not know, does not exist. By either ignoring or underestimating unreported and discarded catches, they are liable to assume higher stock levels than actually exist and consequently recommend catch levels that are not sustainable. In any case, with "fouled" data they will not be in a position to calculate TACs with an appropriate degree of accuracy, with adverse consequences for fisheries management.

Source: Dr. Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University, Excerpt of Brief Submitted on 17 February 2005

APPENDIX 6

Witnesses

The following list includes all witnesses who appeared before the Committee to Tuesday, May 17, 2005 on this Order of Reference. This interim report reflects evidence received to March 10, 2005, and subsequent evidence will be reflected in future reports on this matter.

Thursday, November 4, 2004
Department of Fisheries and Oceans:
David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management;
Michel Vermette, Acting Director General, Program Planning and Co-ordination.

Thursday, December 7, 2004
United Fishermen and Allied Workers' Union:
Garth Mirau, Vice-President.

Tuesday, February 8, 2005
The Honourable Geoff Regan, P.C., M.P., Minister of Fisheries and Oceans;
Shawn Murphy, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Fisheries and Oceans.

Department of Fisheries and Oceans:
Larry Murray, Deputy Minister;
Joan Adams, Commissioner of the Canadian Coast Guard;
Wendy Watson-Wright, Assistant Deputy Minister, Science;
Sue Kirby, Assistant Deputy Minister, Ocean and Habitat;
David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management;
Robert Bergeron, Director General, Small Craft Harbours.

Thursday, February 10, 2005
As an individual:
Daniel W. MacInnes, Professor, Department of Sociology and Anthropology, Saint Francis Xavier University.

Thursday, February 17, 2005
As an individual:
Parzival Copes, Emeritus Professor of Economics, Institute of Fisheries Analysis and Centre for Coastal Studies, Simon Fraser University.

Thursday, February 24, 2005
Canadian Council of Professional Fish Harvesters:
Earle McCurdy, Fish Food and Allied Workers, CCPFH President;
Christine Hunt, Native Brotherhood of British Columbia, CCPFH Vice-President;
John Sutcliffe, CCPFH Executive Director;
O'Neil Cloutier, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, CCPFH Secretary-Treasurer;
Rachel Josée Chiasson, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels;
Ronnie Heighton, Gulf Nova Scotia Fleed Planning Board ;
Rick Nickerson, Maritime Fishermen's Union;
Sandy Siegel, Maritime Fishermen's Union;
Keith Paugh, Prince Edward Island Fishermen's Association.

Tuesday, March 8, 2005
Area 23 Snow Crab Fishermen's Association:
Gordon MacDonald, Managing Director;
Fred Kennedy, Consultant.

Thursday, March 10, 2005
West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board:
Andrew Day, Executive Director.

Hesquiaht Tribe:
Simon Lucas, Chief, and Member of the Aquatic Management Board.

Thursday, April 14, 2005
New Zealand High Commission:
His Excellency Graham Kelly, High Commissioner;
Andrew Needs, Deputy High Commissioner.

Thursday, April 21, 2005
Town of Burgeo, Newfoundland and Labrador:
His Worship Allister J. Hann, Mayor;
George Reid, Deputy Mayor.

Thursday, May 5, 2005
Town of Canso, Nova Scotia:
His Worship Ray White, Mayor.

Town of Lunenburg, Nova Scotia:
His Worship D. Laurence Mawhinney, Mayor.

LE SÉNAT
DU CANADA

THE SENATE
OF CANADA

RAPPORT INTÉRIMAIRE AU SUJET DU NOUVEAU CADRE STRATÉGIQUE EN ÉVOLUTION DU CANADA POUR LA GESTION DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Comité sénatorial permanent des pêches et des océans

Président
L'honorable Gerald Comeau

Vice-présidente
L'honorable Elizabeth Hubley

Mai 2005

MEMBRES

L'honorable Gerald Comeau, *président*

L'honorable Elizabeth Hubley, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams
*Jack Austin, C.P. (ou Bill Rompkey, C.P.)
James Cowan
Janis G. Johnson
*Noël Kinsella (ou Terry Stratton)
Frank W. Mahovlich
Michael A. Meighen
Pana Merchant
Gerard Phalen
Gerry St. Germain, C.P.
Charlie Watt

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs John G. Bryden, Joan Cook, Joseph A. Day, Pierre De Bané, C.P., Percy Downe, D. Ross Fitzpatrick, Elaine McCoy, Terry M. Mercer, Robert W. Peterson et Fernand Robichaud, C.P., étaient membres du Comité au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux sur ce sujet.

Personnel de recherche :
Claude Emery, Bibliothèque du Parlement

Till Heyde
Greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 octobre 2004 :

L'honorable sénateur Hubley, au nom de l'honorable sénateur Comeau, propose, appuyée par l'honorable sénateur Chaput,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le vendredi 31 mars 2006.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS i

CONTEXTE 1

A. La gestion des pêches commerciales en milieu marin 1
B. Les permis à quotas individuels 4
C. Renouvellement des pêches dans le Pacifique 7
D. La révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique et le Cadre stratégique 9
E. Moderniser la *Loi sur les pêches* 12

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU : LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES ... 14

A. Le budget du MPO 14
B. La rationalisation des pêches 18
C. Tendances dans les pêches côtières de l'Atlantique 24
D. Accords de fiducie dans les pêches de l'Atlantique 29
E. Urbanisation de la pêche en Colombie-Britannique 31
F. Le rapport Pearse-McRae 35
G. Les collectivités 41

CONCLUSIONS 45

RECOMMANDATIONS INTÉRIMAIRES 53

ANNEXES

1 – Recommandations du Groupe de travail conjoint Pearse-McRae, mai 2004
2 – Recommandations du rapport du Panel des Premières Nations, juin 2004
3 – Vision et principes de la réforme de la pêche dans le Pacifique du MPO, avril 2005
4 – Réponse du MPO (avril 1999) au rapport du Comité *Privatisation et allocation de quotas dans les pêches canadiennes* (décembre 1998)
5 – Effets néfastes des QIT sur la productivité de la pêche et la conservation des stocks de poisson, par Parzival Copes, extraits de mémoire, 17 février 2005
6 – Témoins

SIGLES

AE – Allocations aux entreprises

CGRA – Conseil de gestion des ressources aquatiques de la côte ouest de l'île de Vancouver

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

GAO – United States General Accounting Office

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

OCDE – Organisation de coopération et de développement économique

PEMA – Projet d'évaluation ministériel et d'ajustement

QC – Quota collectif

QDC – Quota de développement communautaire

QI – Quota individuel

QIT – Quota individuel transférable

RPPA – Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique

SRAPA – Stratégie relative aux pêches autochtones

TAC – Total autorisé des captures

AVANT-PROPOS

Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, quand je parle de changements, je suis sérieux. Changer la manière dont nos pêches sont gérées dans l'ensemble de l'industrie et sur les trois côtes. Changer la manière dont nous menons les activités scientifiques. Et changer les relations entre mon ministère et l'industrie de la pêche. Nous appelons ce processus de changement « le renouvellement de la gestion des pêches ». – Notes d'allocution de l'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, devant la Fédération des pêcheurs de l'Est, Yarmouth, N.-S., 31 mars 2005

Le MPO cherchera à établir des partenariats avec l'industrie des pêches, entre autres, pour ce qui est de la gestion de la capacité, de l'octroi de licences et de l'observation. – Ministère des Finances, « Privatisation ou commercialisation des opérations gouvernementales », Budget de 1995, Feuillets de renseignements n° 9, 1995

Je crois que tout cela vient de la bureaucratie, et pas du ministre [...] on change sans arrêt de ministre dans ce pays. En fait, il y a eu 20 ministres depuis que la question a été abordée en 1968 dans le Plan Davis. – Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers' Union, Délibérations du Comité, 7 décembre 2004

Nous vous écrivons cette lettre en partie parce que nous nous inquiétons que vous [le ministre] puissiez recevoir toutes sortes d'avis. – Chef William Cranmer, lettre au ministre des Pêches et des Océans, 21 décembre 2004

Cet agenda est le fruit, évidemment, du lobbysme qu'ont exercé les grandes sociétés sur le ministère. L'enjeu fondamental est l'accès à la ressource – O'Neil Cloutier, directeur de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Les pêches commerciales canadiennes traversent actuellement une « époque intéressante ». En mars 2004, le ministre des Pêches et des Océans a publié le *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada* – « le premier plan exhaustif visant à orienter la gestion des pêches » sur la côte Est canadienne. Plus tard, en mai 2004, le Groupe de travail conjoint fédéral-provincial sur les pêches après la conclusion de traités a rendu public *Les traités et la transition – Objectifs : Une pêche durable sur la côte du Pacifique du Canada*, un document qui propose la modification, de manière profonde et irréversible, de la gestion des pêches en Colombie-Britannique. Le 14 avril 2005, le ministre a annoncé des changements fondamentaux dans la gestion des pêches du Pacifique, en particulier la pêche du saumon, et des changements plus permanents devraient survenir en 2006. « Certitude et stabilité », « accès garanti », « autonomie », « viabilité », « autosuffisance », « pêches modernes », « autorégulation », et « meilleur usage » : voilà des expressions et des concepts qui sont de plus en plus utilisés par le Ministère des Pêches et des Océans (MPO) pour parler des pêches de la côte Est comme de la côte Ouest. Des modifications à la *Loi sur les pêches* pourraient être présentées bientôt au Parlement.

Le MPO est bien décidé à changer la façon dont il s'acquittera de son mandat à l'avenir. Il est certain que les enjeux sont énormes et comprennent non seulement la pérennité des ressources halieutiques au Canada et la viabilité du secteur de la pêche, mais également l'avenir de centaines de villages côtiers qui dépendent de la pêche pour l'emploi ou même pour l'ensemble de leur économie. À l'échelle nationale, les pêches en milieu marin comprennent de nombreuses petites entreprises de pêche. Ainsi, la vaste majorité des bateaux de pêche (98 p. 100) sont d'une longueur de moins de 65 pieds. Quant à la transformation, plus de 70 p. 100 des usines embauchent moins de 100 travailleurs.

En octobre 2004, le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (« le Comité ») a reçu un ordre de renvoi du Sénat pour « examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au nouveau cadre stratégique en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada ». En fin de compte, notre étude porte surtout sur la répartition de la richesse générée par la pêche, un secteur qui exploite l'une des ressources publiques les plus importantes du Canada. Les plans de « modernisation » des pêches canadiennes auront une incidence sur les pêches côtières pendant plusieurs années.

Les quotas individuels prenant la forme de quotas individuels ordinaires (QI) et de quotas individuels transférables (QIT) – une forme de privatisation des stocks de poisson – ainsi que la location de permis et le recours à des « accords de fiducie » sur la côte Atlantique, ont fait l'objet de nombreuses discussions lors de nos réunions. Aux deux extrémités du pays, les quotas individuels soulèvent de fortes émotions puisqu'ils s'attaquent au cœur même d'un système de valeurs cher à ceux qui se considèrent eux-mêmes comme des pêcheurs indépendants. Sur la côte du Pacifique, où 44 p. 100 des permis de pêche et des quotas appartiendraient à des résidents de la communauté urbaine de Vancouver et de Victoria, le Groupe de travail Pearse-McRae a proposé l'an dernier d'assujettir toutes les pêches, y compris celles du saumon, à un régime fondé sur des droits de propriété, ce qui a soulevé une vive opposition de la part des divers intervenants, autochtones comme non autochtones.

De nombreux témoins n'ont pas encore comparu devant le Comité pour nous faire part de leurs opinions. Le présent rapport intérimaire constitue donc un compte rendu sommaire des travaux en cours puisque nos conclusions seront présentées de manière plus détaillée dans un rapport final. Le Comité avait prévu au départ se rendre en Nouvelle-Zélande, qui est considérée par beaucoup comme un leader mondial dans la gestion des pêches. Dans ce pays, la théorie économique de la privatisation des quotas de pêche a été mise à l'essai de manière approfondie pendant près de deux décennies, et les revendications des Maoris ont été réglées grâce aux QIT. Toutefois, comme nous n'avons pu obtenir un budget suffisant du Sénat, nous sommes en train d'examiner d'autres moyens d'évaluer les avantages des pêches gérées à l'aide de QI dans d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande et l'Islande.

Les ressources halieutiques constituent un bien collectif appartenant à tous les Canadiens. Par conséquent, elles constituent aussi une responsabilité et un patrimoine collectifs. Les sondages ne cessent de révéler que la vaste majorité des Canadiens se préoccupent de la façon dont la pêche est gérée. Nous jugerons que le présent rapport intérimaire a joué un rôle utile s'il parvient à sensibiliser encore plus la population à l'importance des politiques de l'État dans ce secteur. Les contribuables devraient en particulier se méfier des allégations des promoteurs les plus zélés de la privatisation des pêches parce qu'en fin de compte, c'est eux, les contribuables, qui paient la note lorsque les villages côtiers perdent leur accès à la ressource et les retombées économiques de la pêche.

Enfin, le Comité souhaite remercier tous ceux qui ont généreusement accepté de venir nous rencontrer à Ottawa ou de nous transmettre leurs mémoires écrits.

Gerald J. Comeau, président

CONTEXTE

A. La gestion des pêches commerciales en milieu marin

> *Fondamentalement, il s'agit de nous poser une question : quel genre de pêcherie voulons-nous avoir? Ce ne sont que sept mots, mais c'est une grande question, monsieur le président. – L'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, Délibérations du Comité, 8 février 2005*
>
> *Le problème, c'est que le ministère n'a pas de comptes à rendre [...] il n'y a pas de pouvoir législatif pour contrôler le MPO. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*
>
> *Nous voulons, d'une part, assurer la durabilité économique des pêches et, d'autre part, assurer la viabilité des entreprises et des localités côtières. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*
>
> *D'un côté, il y a énormément de pression pour privatiser la ressource et donner accès à la ressource aux grandes industries et de notre côté, nous disons qu'on ne va pas dans le bon chemin. C'est là où se situe tout le débat. – O'Neil Cloutier, directeur, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005*
>
> *Privatiser la pêche, c'est voler les Canadiens. C'est clair. – Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers' Union, Délibérations du Comité, 7 décembre 2004*

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement du Canada a la compétence législative exclusive sur les pêches « des côtes de la mer et de l'intérieur » dans toutes les régions du Canada. Au nom de la Couronne, le gouvernement fédéral a le pouvoir légal des gérer les pêches dans l'intérêt public, et le Parlement du Canada confie au ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO) l'administration de toutes les lois relatives aux pêches[1]. La majeure partie du contrôle exercé sur la pêche prend la forme de règlements adoptés par le Cabinet. L'article 7 de la *Loi sur les pêches* accorde au ministre des Pêches et des Océans (ci-après appelé « le ministre ») de très vastes pouvoirs discrétionnaires pour répartir la richesse au moyen de permis de pêche et de quotas de pêche[2]. En fait, lorsqu'il accorde ou autorise des baux et des permis pour la pêche, le ministre dispose d'un *pouvoir discrétionnaire absolu* pour permettre l'accès à cette richesse que procurent les pêches, étant donné que ces pêches constituent une « ressource collective ».

---

(1) Dans certaines provinces, des ententes ont été conclues pour que l'administration des lois fédérales sur les pêches soit déléguée aux gouvernements provinciaux. De plus, lorsque des ententes ont été conclues sur des revendications territoriales, la gestion des pêches est le plus souvent déléguée à un conseil de gestion de la faune.

(2) L'article 7 de la *Loi sur les pêches* se lit comme suit : « 7. (1) En l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi, le ministre peut, à discrétion, octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries – ou en permettre l'octroi –, indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche. (2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, l'octroi de baux, permis et licences pour un terme supérieur à neuf ans est subordonné à l'autorisation du gouverneur général en conseil. »

Pour assurer la stabilité du secteur de la pêche, le MPO impose des mesures réglementaires. À cet égard, le ministère gère plus de 300 stocks de poissons et produit environ 180 plans de gestion des pêches chaque année. Toutes les pêches sont assujetties à diverses mesures de surveillance des débarquements et d'application des règlements. Idéalement, le système de gestion des pêches devrait posséder toute la souplesse voulue pour s'adapter à chaque cas particulier parce que la pêche englobe un système biologique, économique et social complexe. Chaque espèce de poisson est caractérisée par ses comportements, sa population, sa distribution, et sa valeur marchande. La durée des saisons de pêche varie selon l'espèce, bien sûr, mais aussi selon la région et selon l'année. Les pêcheurs côtiers détiennent différents types de permis, ils ont des bateaux de pêche de dimensions différentes, ils utilisent des engins de pêche différents, ils appartiennent à différentes organisations et ils consacrent des sommes et un temps différents à leur activité. La complexité de l'industrie varie beaucoup d'une région à l'autre et le contexte social diffère énormément entre les régions. Les méthodes de transformation du poisson sont aussi variées que les régions de pêche.

C'est en 1967, avec la pêche du homard dans l'Atlantique, qu'on a commencé à réglementer les pêches commerciales « à accès libre », de telle sorte qu'au milieu des années 1970, un permis de pêche était exigé pour la pêche commerciale de toutes les principales espèces au Canada. Un permis de pêche donne à une personne ou à une entreprise l'autorisation de pêcher. Ce que le titulaire acquiert essentiellement, c'est le privilège limité de pêcher, et non un droit absolu ou permanent. Par ailleurs, l'allocation est la quantité de poisson que le ministre accorde à ceux qui détiennent un permis.

Depuis 1977, année où le Canada a étendu sa zone de pêche à 200 milles, diverses stratégies ont été utilisées pour aider à maintenir un équilibre entre la capacité de pêche et les ressources disponibles : les « contrôles des intrants » (p. ex. engins, bateaux, saison de pêche et restrictions zonales), et les « contrôles de la production », dont le « total autorisé des captures » (TAC) est le plus répandu. Pour certaines espèces, on fixe plutôt des objectifs d'échappée afin de permettre aux poissons adultes de retourner frayer (p. ex. saumon du Pacifique), ou on met en place des stratégies sur le recrutement pour accroître le taux de survie des femelles (p. ex. interdictions de récolte des homards femelles œuvées)[3]. On utilise aussi des « quotas individuels » (ou « quotas privés » comme on les appelle parfois), qui donnent aux pêcheurs ou aux entreprises de pêche individuels le droit de capturer une certaine quantité de certaines espèces

---

(3) Pour un inventaire des divers régimes de gestion des pêches au Canada, voir OECD, *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada*, http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/34427924.pdf.

de poissons dans un endroit précis durant une période de temps donnée, soit une partie du TAC annuel. Lorsqu'on utilise ces quotas individuels, les organisations de pêche représentant les titulaires de permis concluent des ententes distinctes et spécifiques avec le gouvernement fédéral, lesquelles précisent les caractéristiques de chacune des pêches soumises à ce régime de gestion.

Par le passé, lorsqu'il y a eu des problèmes de surcapacité, des programmes de restructuration et d'adaptation ont été mis en place (rachat de permis et retraite hâtive, soutien du revenu à court terme, recyclage, et diversification économique) pour aider les travailleurs et collectivités visées à abandonner ce secteur d'activité. Lorsqu'il doit prendre des décisions concernant l'accès à la pêche et l'allocation des ressources, le ministre vise d'abord à assurer la conservation, puis, à respecter le droit des Autochtones de pratiquer la pêche à des fins alimentaires, sociales et cérémoniales. Après avoir tenu compte des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones qui sont protégés par la Constitution[4], il cherche ensuite à partager la ressource entre les diverses pêches. Il doit aussi tenir compte de la pêche récréative. Mis à part la conservation, les facteurs qui peuvent influer sur les décisions du ministre sont les politiques à l'échelle internationale, les obligations législatives que le gouvernement du Canada peut devoir assumer, et les considérations politiques et socioéconomiques. Habituellement, les critères qu'applique le MPO pour la prise de décisions sur l'accès et les allocations sont la contiguïté, la dépendance historique, la viabilité économique et l'équité sociale. Dans ce système de gestion hiérarchisé, le Ministère est responsable de la gestion des pêches et doit rendre des comptes à ce sujet.

Fait significatif, une partie importante du plan stratégique du MPO a été consacrée au cours de la dernière décennie à réduire sa participation à la gestion des pêches en faveur d'une plus grande participation de l'industrie, laquelle a pris la forme d'ententes de « cogestion » dans un grand nombre de pêches pratiquées au Canada. Ainsi, au cours de la dernière décennie, des

---

(4) Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada, y compris ceux liés au règlement de leurs revendications territoriales. L'étendue des droits et du titre autochtone des Premières nations continue à faire l'objet de litiges et de négociations. À la suite de la décision *Sparrow*, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) en 1992. Cette stratégie visait à permettre aux Autochtones d'avoir accès à la pêche commerciale grâce au Programme de transfert des allocations, en vertu duquel le gouvernement fédéral achète des quotas et permis commerciaux et les transfère aux collectivités autochtones. Des ententes de ventes pilotes ont également été conclues dans le bas Fraser. Environ les deux tiers des 125 ententes conclues dans le cadre de la SRAPA l'ont été avec des groupes autochtones de la région du Pacifique du MPO. En 2003, un Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a été ajouté à la SRAPA pour aider des groupes autochtones à participer aux processus à intervenants multiples et à d'autres processus de planification consultatifs. La SRAPA s'applique là où le MPO gère la pêche et le règlement de revendications territoriales n'a pas encore mené à la mise en place d'un régime d'accès et de gestion de la pêche.

approches plus officielles ont été graduellement adoptées grâce à des activités comme l'élaboration de plans de gestion des pêches intégrés et d'accords de projet conjoint pluriannuels. Des projets reliés à la « professionnalisation » des pêcheurs ont également été appuyés par le ministère. En termes concrets, cela s'est traduit par l'accréditation des pêcheurs existants, l'établissement d'un programme d'apprentissage officiel pour les nouveaux pêcheurs, et l'amélioration des normes d'instruction et de formation, sous la direction du Conseil canadien des pêcheurs professionnels[5].

B. Les permis à quotas individuels

> *À notre avis, les QIT ont rendu le processus de gestion moins coûteux pour le gouvernement du Canada [...] mais ils ne conviennent pas à tout le monde. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*

> *Aux plus hauts niveaux du ministère, le mouvement de privatisation des pêches canadiennes et de transfert de celles-ci aux investisseurs du secteur privé n'a jamais cessé. – Premières nations nuu-chah-nulth, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005*

> *On ne devrait pas pouvoir tout acheter et vendre à la bourse de Toronto. Les droits de pêche devraient être considérés comme un héritage appartenant aux habitants des zones côtières et non pas comme une marchandise comme des options sur des contrats à terme de flancs de porc ou quelque chose du genre. – Earle McCurdy, président, Fish Food and Allied Workers Union, Délibératons du Comité, 24 février 2005*

> *La mentalité économique du MPO est très bien établie et ses effets sont très négatifs sur les collectivités rurales, sur les collectivités côtières. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*

> *La privatisation des ressources halieutiques par des quotas individuels transférables (QIT) et des allocations aux entreprises (AE) a souvent été la pierre angulaire tacite de la politique des pêches depuis 20 ans. – Coastal Communities Network, mémoire présenté lors des consultations sur la RPPA, 16 mai 2001*

À compter des années 1980, un important changement de politique est survenu au MPO; le ministère a alors accepté d'adopter une nouvelle stratégie de gestion des pêches axée sur le marché et « fondée sur des droits de propriété » qui avait été recommandée par des économistes[6]. Ainsi, les gestionnaires des pêches canadiens (et leurs homologues étrangers, notamment en

---

(5) Fondé en 1995, le Conseil canadien des pêcheurs professionnels est une fédération nationale représentant les principales organisations de pêcheurs du pays.

(6) Parzival Copes, *Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries: A report submitted to the Department of Fisheries and Oceans in respect of the Atlantic Fisheries Policy Review*, 31 mai 2001.

Nouvelle-Zélande et en Islande) ont commencé à mettre en œuvre une « gestion fondée sur des droits de propriété » qui a pris la forme de pêches gérées à l'aide de « quotas individuels » (QI). Ce processus de privatisation, avant tout une initiative des fonctionnaires du ministère, s'est déroulé sous plusieurs ministres des Pêches et au sein de plusieurs gouvernements successifs au cours des deux dernières décennies. Cette politique publique importante a d'ailleurs été examinée pour la dernière fois par ce Comité en 1998.

Essentiellement, les QI établissent ce qui a été décrit ici au Canada comme un « droit de quasi-propriété » permettant de récolter annuellement une certaine quantité de poissons, c'est-à-dire une partie d'un stock. Quand les permis à QI sont délivrés par le MPO, des parts prédéterminées du Total autorisé des captures (exprimées en pourcentages) sont attribuées aux pêcheurs ou entreprises de pêche. Un « quota individuel transférable » ou QIT est un QI qui peut être transféré (c'est-à-dire échangé, vendu ou loué) à d'autres pêcheurs comme n'importe quel produit. Lorsqu'ils sont attribués à un bateau, les quotas individuels de capture deviennent des « quotas individuels de bateau » ou QIB. Avec le temps, les quotas individuels de capture ont été lentement mis en place dans une pêche après l'autre au Canada. Habituellement, ce processus se déroulait par étapes successives : des quotas non transférables étaient tout d'abord introduits et ils devenaient ensuite transférables avec le temps. Ces quotas non transférables ont donc été décrits comme le point de départ de la « pente glissante » menant à la transférabilité. En l'an 2000, ils avaient été adoptés dans plus de 40 pêches et comptaient pour plus de la moitié de la valeur des débarquements[7]. La pêche commerciale canadienne peut maintenant être décrite comme une pêche mixte, fondée à la fois sur la propriété collective et sur les quotas individuels[8].

---

(7) Pour la flotte canadienne de pêche hauturière du poisson de fond de l'Atlantique, un premier programme de quotas individuels a été mis en place au début des années 1980; les allocations de poissons – des « allocations aux entreprises » ou AE – étaient alors accordées à des entreprises ou compagnies individuelles. Ces EA s'appliquent à des bateaux de plus de 65 pieds de longueur. Les QI et QIT ont été ensuite utilisés pour d'autres types de pêche (comme la pêche du hareng à la senne, les pêches hauturières du homard, les pêches du pétoncle, de la palourde, de la crevette nordique et du crabe des neiges, et dans certains secteurs de la pêche côtière de l'Atlantique). Sur la côte ouest, ces permis à quotas sont également utilisés dans un certain nombre de pêches (oreille de mer, hareng, panopéa, oursin, concombre de mer, morue charbonnière et flétan). En 1997, ils ont été adoptés pour la pêche au chalut du poisson de fond qui permet de récolter plus de 77 espèces. Pour un inventaire des régimes de gestion des pêches appliqués dans les pêches marines canadiennes, voir OECD, *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada*, http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/34427924.pdf.

(8) Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *La privatisation et les permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep03dec98-f.htm.

Plutôt que de se fier à la réglementation pour garantir le respect des règles, les quotas individuels permettent de mettre davantage l'accent sur les résultats de la pêche. Les promoteurs des QI, et en particulier des QIT, les considèrent comme un moyen de rationaliser le secteur et de lui permettre de fonctionner d'une manière plus stable, ordonnée et efficace. Sous un tel régime de gestion, on privilégie la maximalisation du revenu net tiré d'une certaine quantité de poissons, c'est-à-dire la part annuelle allouée à chaque pêcheur ou entreprise de pêche. Les permis à quotas constituent un modèle de gestion des pêches bien défini. Parmi les avantages économiques de la gestion par quotas les plus souvent mentionnés, notons les suivants :

- la sécurité de l'accès aux ressources;
- l'élimination de la « course au poisson »[9], qui est coûteuse et souvent dangereuse;
- une sécurité accrue sur le plan des récoltes, étant donné la plus grande souplesse pour choisir le rythme et le moment de la pêche;
- des saisons de travail plus longues et une coordination plus efficace de l'offre avec la demande du marché;
- la possibilité de mieux planifier à long terme les immobilisations (p. ex. les bateaux, les engins de pêche) et le développement des marchés; et
- la possibilité pour le gouvernement de moins réglementer[10].

Dans un système d'attribution de quotas, les mesures visant à réduire l'effort de pêche (comme les restrictions concernant la taille des navires) ne sont plus essentielles parce qu'on garantit à chaque exploitant une quantité précise de poissons. Les partisans de l'élargissement des quotas individuels soutiennent qu'il s'agit non seulement de la façon idéale de gérer et de conserver les stocks de poissons, mais aussi du moyen le plus efficace de réduire la capacité de récolte (c'est-à-dire le nombre de pêcheurs) au moindre coût possible pour le gouvernement et les contribuables. En raison de leur attrait sur le plan théorique, les permis à quotas individuels constituent un modèle de gestion des pêches qui soulève l'enthousiasme d'économistes classiques, de théoriciens néo-conservateurs et de certains chroniqueurs et éditorialistes, qui les considèrent

---

(9) Selon la théorie de la « tragédie des ressources collectives », une pêche ouverte et non réglementée entraîne une course débridée pour s'approprier des stocks de poissons limités, chacun s'efforçant de maximiser son gain économique immédiat. Cette course aboutit à une capacité excessive par suite d'investissements dans des bateaux sans cesse plus gros et plus coûteux, de meilleurs engins et du matériel toujours plus complexe. Toutefois, étant donné que les pêcheurs réagissent tous de la même façon, aucun n'est vraiment avantagé et il en résulte une surexploitation, un épuisement des stocks et de faibles revenus (ce qu'on a appelé « le problème des pêcheurs »).

(10) Comité sénatorial des pêches et des océans, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998.

comme un outil de déréglementation. L'Institut Fraser, de Vancouver, l'Atlantic Institute for Market Studies, de Halifax, et d'autres groupes de réflexion ont proclamé que les pêches fondées sur des droits de propriété prenant la forme de permis à quotas individuels de capture, et en particulier de QIT, constituaient l'outil par excellence pour gérer les pêches. Les grandes entreprises du secteur de la pêche préconisent fortement le recours à ces permis, qui trouvent aussi depuis très longtemps d'ardents promoteurs au sein des hauts fonctionnaires du MPO[11].

Il est important de souligner que dans le secteur des pêches, le terme « propriété » est utilisé à toutes les sauces. Bien que les propriétaires des QI les considèrent habituellement comme une forme de « propriété privée », ils constituent au mieux une propriété indirecte ou une « quasi-propriété » comme le MPO l'a parfois souligné. Cela s'explique par le fait qu'un permis de pêche, qu'il s'agisse d'un permis à QI ou d'un permis traditionnel, constitue un « privilège » qui peut être révoqué. Bien que les permis soient achetés et vendus, moyennant souvent de fortes sommes, ils ne créent pas de droit de propriété, que ce soit sur les pêches ou sur les ressources. Ces ressources ne deviennent une propriété privée qu'une fois qu'elles sont capturées et retirées de l'eau; les ressources halieutiques demeurent donc la propriété de tous les Canadiens.

Enfin, au fil des ans, les fonctionnaires du MPO ont toujours maintenu que si un secteur ou un groupe de pêcheurs choisissait volontairement d'adopter un système de QI, le Ministère était là pour l'aider. Cela étant dit, des témoins entendus par le Comité en 1998 ont accusé le Ministère de favoriser les quotas individuels en divisant les groupes de pêcheurs et secteurs et en donnant aux titulaires de permis à QI un accès privilégié à la ressource, et donc de forcer graduellement ceux qui ne détiennent pas de tels permis à quitter ce secteur. On s'inquiétait que le MPO renonce à s'occuper comme c'est son rôle de la gestion des pêches, et qu'il abandonne les infrastructures des pêches traditionnelles où la ressource est considérée comme une propriété collective, pour plutôt chercher à négocier des accords de partenariat avec des groupements économiques particuliers ou des flottes spécialisées[12]. En ce qui concerne les modèles de gestion, nous négligeons les solutions de rechange qui pourraient protéger les intérêts des collectivités.

C. Renouvellement des pêches dans le Pacifique

> *C'est une pêche en pleine crise. Si nous ne modifions pas sa gestion avant la saison 2005, il s'ensuivra probablement une faillite collective. Les difficultés financières sont à ce point graves. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*

---

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

Dans l'ensemble, la plupart des stocks dans les eaux de la région du Pacifique semblent en santé, bien que certains aient enregistré une baisse ces dernières années et qu'ils ne pourront alimenter entièrement le secteur de la pêche en 2005 – « Aperçu sur la saison de pêche du saumon pour 2005 », Communiqué, 16 mars 2005

Tous leurs programmes ont des titres qui parlent de « renouvellement » ou de « revitalisation », mais avec ce type de gestion, nos communautés meurent et tous nos petits pêcheurs sont en voie de disparition. – Chef Simon Lucas, coprésident, Nuu-chah-nulth Tribal Council Fishermen's Committee, lettre au président du Comité sénatorial des pêches, 25 mars 2005

Dans leur spectacle, il n'est pas question de QIT. Ils parlent de « renouvellement des pêches du Pacifique ». J'ai rarement entendu quelque chose d'aussi trompeur – Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers' Union, Délibérations du Comité, 7 décembre 2004

Le MPO fait une promotion énergique des QIT qu'il considère comme une solution aux nombreux problèmes auxquels doivent faire face les pêches commerciales en Colombie-Britannique. – Nuu-chah-nulth Tribal Council, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005

En 2003, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique ont constitué le Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de traités, composé de Don McRae, un professeur de droit de l'Université d'Ottawa, et de Peter H. Pearse, un économiste des ressources de premier plan et défenseur des QI, afin de déterminer ce qu'il adviendrait des pêches de la côte Ouest une fois que des traités auront été conclus. Le 5 mai 2004, le Groupe de travail a publié *Les traités et la transition – Objectifs : Une pêche durable pour la côte du Pacifique du Canada* (annexe 1)[13]. Parce qu'on crée un climat de certitude et de sécurité pour les propriétaires de quotas lorsqu'on leur accorde des quotas à long terme et qu'on permet leur transférabilité, le Groupe de travail Pearse-McRae a recommandé que :

- l'on achète 33 p. 100 des permis de pêches des pêcheurs commerciaux prenant leur retraite et que ces permis soient réservés au règlement des questions liées aux pêches dans le cadre des traités;
- toutes les pêches aient accès aux permis à quotas (pas seulement la pêche au saumon);
- les quotas soient transférables et accordés à des personnes, entreprises ou associations;
- les quotas soient attribués à long terme (25 ans);
- le nombre de permis à quotas (QI) soit limité;
- les pêches soient gérées à l'aide des modalités annuelles des permis[14].

---

(13) Peter Pearse et Donald McRae, *Les traités et la transition – Objectifs : Une pêche durable sur la côte du Pacifique du Canada*, mai 2004, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/publications/jtf/tint1_f.htm.

(14) Ministère des Pêches et des Océans, « Un rapport appelle à l'adoption d'une approche à long terme pour la gestion de la pêche du saumon », communiqué, 5 mai 2004.

Peu de temps après la publication de ce rapport et avant de prendre quelque décision que ce soit, le MPO a annoncé son intention de « demander aux Premières nations et aux pêcheurs d'examiner le rapport et de formuler des recommandations concernant [sa] mise en œuvre », et de tenir compte des conseils d'un panel des Premières nations sur les pêches constitué par le Sommet des Premières nations et la B.C. Aboriginal Fisheries Commission, à qui on avait demandé d'établir une vision pour l'avenir et de déterminer les principes sur lesquels cette vision devrait être fondée. En juin 2004, ce panel a publié *Notre place à la table*, qui demandait entre autres au gouvernement du Canada d'immédiatement allouer, comme mesure transitoire, « 50 p. 100 des parts de toutes les pêches, sachant que cela pourrait éventuellement atteindre 100 p. 100 pour certaines espèces de poisson ». De plus, le panel demandait un moratoire sur la mise en place de tout nouveau régime axé sur des droits de propriété, comme les QI et les QIT, tant qu'on n'aura pas tout d'abord tenu compte des intérêts des Premières nations, et qu'on leur aura pas accordé des allocations dans ces pêches (annexe 2).

En réponse aux rapports du Groupe de travail conjoint et du panel des Premières nations, le ministre a proposé un plan visant à changer de fond en comble la pêche dans le Pacifique, particulièrement la pêche du saumon, le 14 avril 2005 (annexe 3). Même s'il subsistait des désaccords sur « certaines réformes clés », le ministre considérait que « l'absence de consensus [...] ne justifie pas l'inaction ». Au cours de l'année 2005, qui est considérée comme une année de transition, des projets-pilotes seront réalisés « pour mettre à l'essai diverses options afin de déterminer les réformes les plus efficaces »[15]. Des changements permanents sont attendus en 2006.

D. La révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique et le Cadre stratégique

> *La création de cette politique est avant tout l'aboutissement d'années de consultations tenues auprès d'intervenants de partout au Canada atlantique. – L'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, Notes d'allocution, Stabilisation des ententes de partage des plans de gestion visant les pêches de la côte est, 10 mars 2005*

> *Si je ne devais dire qu'une seule chose aujourd'hui, ce serait que vous mettiez fin à ce processus. Au nom de beaucoup de personnes avec lesquelles j'ai travaillé au fil des ans, j'apprécierai beaucoup que vous ne ménagiez aucun effort pour empêcher l'application de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique, car on parle de l'appliquer [...] – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*

---

(15) MPO, « Un plan d'action visant à réformer les pêches du Pacifique », discours du ministre, 14 avril 2005.

Le CCN demande qu'on examine la privatisation ainsi que les recommandations du rapport du Comité sénatorial de décembre 1998 intitulé Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes, avant de mettre au point toute nouvelle politique-cadre – The Coastal Communities Network, mémoire présenté au MPO dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique, Communiqué, 16 mai 2001

Le document de travail concernant la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique ne traite pas de la privatisation, la politique la plus importante pour la gestion des pêches au cours des 20 dernières années. – Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, Comments on the AFPR Discussion paper, Access and Allocations, mars 2001

Nous sommes perplexes et méfiants puisque ce document de travail [sur la RPPA] évite clairement toute discussion sur la privatisation, exactement le contraire que ce qu'avait recommandé le Comité sénatorial. – Mark Butler, coordonnateur pour les milieux marins, Ecology Action Centre, mémoire présenté dans le cadre de la RPPA, 15 mars 2001

En mai 1999, le MPO a lancé sa Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) – la première étude de cette ampleur en deux décennies – afin de répondre aux critiques formulées par le vérificateur général, des comités parlementaires et d'autres intervenants. Le but de cette opération était de dresser un cadre de gestion plus cohérent et uniforme, et de dégager un vaste consensus au sujet d'une vision renouvelée des pêches dans l'Atlantique.

Le MPO estime que les nombreuses consultations tenues au cours des six années précédentes constituent des éléments clés pour réaliser ce programme. En juin 1999, des réunions publiques ont été tenues dans les provinces de l'Atlantique, au Nunavut et avec les intervenants du secteur pour les informer de la révision de cette politique et solliciter leurs premières opinions à ce sujet. Cette démarche a entraîné l'établissement en janvier 2000 du Conseil consultatif externe à titre d'organisme consultatif du MPO au cours du processus de la RPPA. Après la publication, en février 2001, d'un document de travail[16], des consultations publiques ont été organisées dans 19 collectivités des provinces de l'Atlantique, du Québec et du Nunavut en 2001. En juin de la même année, le Groupe indépendant sur les critères d'accès a été créé pour établir des critères et processus décisionnels permettant d'offrir un accès nouveau ou additionnel à des pêches commerciales de l'Atlantique en évolution. Ce groupe a publié son rapport en avril 2002 et le ministre lui a répondu en novembre 2002. Un document de travail, *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique*, a ensuite été publié en décembre 2003[17].

---

(16) MPO, *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada – Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques, 2001*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc_f.htm.

(17) MPO, *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique, décembre 2003*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_f.htm.

Le 25 mars 2004, le ministre a publié le *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*[18]. Qualifié par le MPO de « processus de consultations publiques le plus vaste jamais entrepris par Pêches et Océans Canada », ce cadre stratégique est un plan de travail visant à réaliser les quatre objectifs suivants : la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques; des pêches autosuffisantes; l'adoption d'une méthode stable et transparente régissant l'accès et la répartition; et une gérance partagée avec les utilisateurs de la ressource. L'objectif global consiste « à moderniser les politiques du gouvernement de façon à ce qu'elles s'adaptent aux changements dans le domaine des pêches », et un certain nombre de principes sont énumérés pour orienter la gestion des pêches à long terme, notamment les éléments suivants :

- des processus décisionnels plus transparents et fondés sur des règles;
- une flottille de pêcheurs côtiers indépendante et viable;
- des modalités de partage des ressources à plus long terme et plus stables;
- des plans de gestion des pêches pluriannuels axés sur la conservation et la gestion des risques;
- des politiques qui encouragent la viabilité et l'autosuffisance de l'industrie[19].

Le MPO se propose de transformer radicalement son rôle dans la gestion des pêches en passant « de la gestion courante des flottilles et des activités de pêche à un rôle davantage axé sur l'élaboration de politiques, l'établissement d'une orientation stratégique et l'évaluation du rendement ». Cette transformation implique une évolution dans le rôle joué par le Ministère, qui doit ainsi passer « de la gestion directive à la gérance partagée ». Pour y parvenir, certaines responsabilités en matière de gestion doivent donc être déléguées aux utilisateurs de la ressource. Le ministre a également annoncé en mars 2005 sa décision de « stabiliser » les modalités de partage de la ressource pour une période pouvant atteindre cinq ans[20]. Selon le MPO, il s'agissait

---

(18) MPO, *Cadre stratégique de la gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, mars 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/policy_framework_f.htm.

(19) MPO, « Le ministre Regan publie le cadre stratégique pour l'Atlantique et stabilise les modalités de partage des pêches pour 2004 », communiqué, 25 mars 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac27_f.htm.

(20) Auparavant, en mars 2004, le ministre avait stabilisé les modalités de partage de la ressource pour la plupart des flottilles de pêche de l'Atlantique pour le reste de l'année. Parmi les pêches qui posaient toujours problème et où les modalités n'étaient pas encore arrêtées, il y avait la zone 0A pour la pêche du flétan du Groenland au large de la côte du Nunavut – une pêche qui a fait l'objet d'un rapport du Comité en 2004. Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : allocations de quotas et retombées économiques, avril 2004*, http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep04apr04-f.htm.

là d'une première étape cruciale pour créer une approche plus stable en vue de régir l'accès à la ressource et les allocations, et de permettre aux intervenants de participer davantage au processus décisionnel. On considérait que les différends passés concernant l'accès à la pêche et les allocations accaparaient beaucoup trop d'énergie, de ressources et de temps. Dans l'annonce qu'il a faite en mars 2005, le ministre a aussi indiqué qu'il se réservait « le droit de mettre de côté de petites quantités de la ressource à des fins publiques, à savoir la rationalisation (réduction) de la flottille, et d'appuyer les accords de cogestion ».

La RPPA comporte deux phases. La première a permis de produire un cadre stratégique et la seconde permettra d'établir les priorités et de mettre en œuvre certains éléments de ce nouveau cadre stratégique.

E. Moderniser la *Loi sur les pêches*

> *Bien sûr, nous allons travailler à la préparation d'un projet de loi. Rien ne vous empêche de débattre de ces questions avant qu'il soit présenté. – L'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, Délibérations du Comité, 8 février 2005*
>
> *[...] Ainsi donc, nous utilisons au XXI^e siècle un instrument hérité du XIX^e pour gérer une quantité variable de ressources marines vivantes [...] la Loi sur les pêches [...] limite notre capacité à trouver différentes façons d'établir des relations avec les pêcheurs. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*
>
> *J'ai lu que le MPO juge que 136 ans de Loi sur les pêches [est désuète] et doit être modernisée. Ce n'est pas les politiques sur les pêches qu'il faut moderniser; il faut plutôt moderniser le MPO. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*
>
> *De plus, le programme de 2005 inclut l'adoption de la nouvelle vision et des nouveaux principes. Nous évaluerons d'autres éléments qui jetteront les fondements de l'avenir, notamment les modifications à la Loi sur les pêches nécessaires pour faire avancer le programme [...] – MPO, « Le ministre Regan annonce un plan d'action visant à réformer les pêches du Pacifique », Communiqué, 14 avril 2005*
>
> *Les travaux que votre Comité a réalisés en 1998 et le rapport préparé à la suite de ces consultations sont encore plus pertinents aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 1998. – Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers's Union, lettre au président du Comité sénatorial des pêches et des océans, 20 décembre 2004*

À l'avenir, le MPO a l'intention de « maintenir le cap sur la réforme des politiques de gestion des pêches, d'accroître la participation des Autochtones aux pêches », et de « moderniser les pêches du Canada »[21]. En février 2005, le ministre a indiqué au Comité que le ministère avait

---

(21) MPO, *Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005*, Secrétariat du Conseil du Trésor, http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/FO-PO/FO-POr4501_f.asp#s1.

envisagé d'éventuels changements à la *Loi sur les pêches* afin d'officialiser les modalités de partage et de mettre en vigueur une bonne fois pour toutes les nouveaux cadres de gestion en voie d'être mis au point. Le nouveau Cadre stratégique de gestion des pêches de l'Atlantique, tout comme le plan d'action d'avril 2005 du Ministère pour les pêches du Pacifique, pour les réformes permanentes prévues en 2006, mentionne souvent la nécessité d'éventuellement modifier la *Loi sur les pêches*.

Le MPO parle souvent de « moderniser » la *Loi sur les pêches*. Si tout va comme prévu, le ministère continuera à l'avenir à être responsable de l'établissement des normes de conservation et à veiller à leur respect, mais les divers intervenants devront assumer des responsabilités plus étendues dans ce domaine et accepter de participer activement à la conservation. En vertu du régime législatif actuel, le MPO est responsable de toutes les décisions de gestion des pêches (évaluation des stocks, établissement du TAC, élaboration et mise en œuvre des plans de pêche, et évaluation des résultats), et il doit rendre des comptes à ce sujet. Il assume donc la réglementation directe du secteur, ce qu'il juge incohérent avec le concept d'autogestion des groupes réglementés. Au fil du temps, le MPO souhaite se retirer du processus décisionnel relatif à l'accès à la pêche et aux allocations de poisson, de manière à s'assurer que les groupes de pression et les considérations politiques ne jouent plus un rôle dans les décisions parce que cela crée « une situation où le rendement de la pêche ne serait pas optimal et où les solutions envisagées en matière de conservation ne seraient pas les meilleures »[22]. Selon le ministre, le fait de confier le processus décisionnel à des organismes indépendants plus proches de l'industrie et des pêcheurs pourrait faire en sorte qu'ils abordent « la gestion de cette pêche moderne de façon plus rationnelle et plus judicieuse »[23].

On a déjà tenté de modifier la *Loi sur les pêches* dans la deuxième moitié des années 1990, quand de nouveaux pouvoirs ont été proposés pour permettre au ministre de conclure des « accords de partenariat » à long terme et juridiquement contraignants avec certains groupes de pêcheurs afin de régulariser le rôle qu'ils jouaient dans le processus décisionnel relatif à la gestion de leur pêche particulière et pour fournir davantage de garanties concernant la conservation des permis. Un projet de loi a été présenté, mais est ensuite mort au *Feuilleton* quand le Parlement a été dissous en 1997. En septembre 1998, le ministre a créé un Comité d'étude indépendant sur le partenariat composé de trois membres afin de le conseiller sur le cadre législatif qui convenait pour ces

---

(22) David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du comité*, 4 novembre 2004.

(23) L'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, *Délibérations du comité*, 8 février 2005.

accords, mais ce comité a toutefois recommandé en décembre 1998 que le ministre renonce à ce projet de loi en raison de l'opposition générale à ce concept[24].

À l'époque, il y avait beaucoup de confusion au sein de l'industrie à propos du concept de « partenariat » mis de l'avant par le MPO dans le secteur des pêches, et on ne savait pas trop si ces accords différaient de la « cogestion ». On ne savait pas trop non plus si des modifications à la *Loi sur les pêches* étaient nécessaires pour signer ces accords et si les ententes actuelles entre le gouvernement fédéral et certains groupes de pêcheurs (p. ex. pour les ventes pilotes autochtones en C.-B.) étaient même légales. De plus, on doutait souvent des motivations et du programme du MPO; les propriétaires ou exploitants indépendants des pêches concurrentielles percevaient ces nouveaux accords comme faisant partie d'un plan délibéré et continu du MPO pour accroître l'influence et le contrôle des entreprises sur les pêches et leur accès à celles-ci. Les opposants prétendaient que, sans qu'il soit explicite, le véritable objectif des changements législatifs proposés était d'élargir le processus de « privatisation » et d'éliminer le « droit public de pêcher » qui existait depuis des siècles (common law) dans les eaux de marée du Canada[25] où « des droits de pêche exclusifs » peuvent être créés seulement par la sanction explicite du Parlement, c'est-à-dire par l'adoption d'une loi[26].

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU : LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES

A. Le budget du MPO

> *Il est clair que nous avons un grave problème au MPO [...] Si nous pouvions nous doter d'outils juridiques différents, nous aurions probablement beaucoup moins de maux de tête en matière de finance et de taxes. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*

---

(24) Donald J. Savoie, Gabriel Filteau et Patricia Gallaugher, *Le partenariat comme mode de gestion des pêches – Rapport du Comité d'étude sur le partenariat*, décembre 1998, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/1998/hq-ac90_f.htm.

(25) La *Loi constitutionnelle de 1867* incorpore les pratiques constitutionnelles anglaises et la common law britannique dans le droit canadien, y compris la Grande Charte. Au Canada, le droit public et le développement dans l'interprétation de la Constitution ont établi le principe selon lequel dans les eaux soumises à la marée un droit exclusif de pêche ne peut être créé que par le Parlement fédéral. Il existe un « droit public de pêcher » qui ne peut être abrogé que par l'adoption d'une loi compétente par le Parlement.

(26) Comité sénatorial permanent des pêches et océans, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998. En novembre 1991, le MPO avait proposé de réformer la délivrance des permis et l'allocation des ressources dans les pêches commerciales canadiennes en établissant, grâce à un projet de loi, deux offices des pêches indépendants – un pour les pêches de l'Atlantique et un autre pour celles du Pacifique. Un projet de loi a été déposé à la Chambre des communes en mai 1993, mais est plus tard mort au *Feuilleton*.

Les crustacés ont pris de la valeur. Est-ce une histoire qui finit bien? Non. Que va faire le MPO? Il veut contrôler ces gens et les réorganiser. Pour quelle raison? [...] Pas assez d'argent pour la surveillance ni pour autre chose – et ils prétendent que les gens sont pour cette réorganisation. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005

Personne ne faisant pas partie du gouvernement ne nous a fait part des compressions dans les budgets du MPO, en fait l'opposé est vrai. – United Fish and Allied Workers Union, mémoire présenté au Comité, novembre 2004

Une fois de plus, les régions seront pénalisées par une volonté de réduire les coûts de l'État dans la gestion des pêches du gouvernement. On va assister à un énorme déménagement de l'ensemble des collectivités vers les grands centres puisque, comme en Gaspésie, c'est le seul moteur économique après le tourisme. – O'Neil Cloutier, directeur, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Depuis l'effondrement de la morue de l'Atlantique [...] le public canadien a accru ses attentes de gestion efficace, alors qu'en même temps, de persistantes contraintes budgétaires rendent de plus en plus difficile pour le MPO de maintenir ne serait-ce que le contrôle des prises standard d'antan. – L'hon. Bryan Williams, président, Pêche du saumon dans le sud, examen de fin de saison 2004, mars 2005

Il est devenu vite évident lors de nos audiences que les années de compressions budgétaires avaient eu un effet dévastateur sur le MPO. Des témoins ont dit douter que le ministère dispose de suffisamment de ressources financières et de personnel, et encore moins de la capacité, pour s'acquitter de son mandat de base : « élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes qui appuient les intérêts scientifiques, environnementaux, sociaux et économiques du Canada dans les océans et les eaux intérieures ». On nous a dit qu'en raison de la réduction des budgets, le personnel du MPO n'avait pas les ressources voulues pour s'acquitter convenablement de ses fonctions. Ainsi, un témoin a souligné qu'il arrive souvent que les employés de la région du Pacifique n'aient même pas « assez d'essence à mettre dans leurs bateaux [...] pour aller faire leur travail ». On nous a aussi informés que, parce que le ministère est tellement coincé, « sa vision ne va pas plus loin que l'espoir d'arriver à la fin de la journée ou à la fin de la réunion sans que le stock s'effondre »[27].

Dans son budget de 1995, le gouvernement fédéral s'est engagé à privatiser bon nombre des responsabilités et services du MPO en établissant « des partenariats avec l'industrie des pêches, entre autres, pour ce qui est de la gestion de la capacité, de la délivrance des permis et de

---

(27) Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers' Union, *Délibérations du Comité*, 7 décembre 2004.

l'observation »[28]. Le gouvernement a également annoncé à cette occasion que le ministère cédait les ports récréatifs aux municipalités et à d'autres parties intéressées, et qu'il rationalisait les ports de pêche commerciaux. Depuis, le gouvernement a fortement réduit les budgets d'exploitation du ministère et le mouvement n'est pas encore terminé.

À la suite de l'Examen des programmes, le MPO a commencé à redéfinir ses services de base en axant davantage ses programmes sur « le client » et « la demande ». En décembre 1998, le Comité Savoie sur le partenariat soulignait ce qui suit : « Ce n'est [...] pas le fruit d'un pur hasard si les discussions entourant la cogestion et le partenariat ont pris un caractère urgent et prioritaire au moment même où le gouvernement du Canada lançait son exercice d'examen des programmes »[29]. Plus récemment, lors de nos réunions, le Comité a appris que le MPO a terminé un Projet d'évaluation ministériel et d'ajustement (PEMA) afin de mieux ajuster les ressources disponibles aux priorités, et de déterminer des options en vue de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des programmes et services. Cet exercice devait entraîner une réduction du personnel grâce à l'attrition, notamment une réduction importante du personnel en poste à Ottawa[30].

Un autre message clair que nous avons entendu souvent est que le MPO ne dispose pas des données scientifiques voulues pour s'acquitter de son mandat efficacement[31]. Les données scientifiques constituent un élément clé pour garantir la stabilité, la prévisibilité et le développement des pêches durables, et des témoins nous ont entretenus des coupes qui sont décrétées dans les travaux scientifiques financés par le MPO, au moment même où s'accroissent les attentes et exigences du public concernant des données scientifiques valables sur des questions marines complexes. Pour ce qui est de faire plus avec moins, le ministre a informé le Comité que le ministère a entrepris un processus d'examen et que les travaux scientifiques pourraient être renforcés grâce à l'élaboration de nouvelles stratégies de financement et de partenariat avec les intervenants du secteur, appuyées par des réformes fondamentales dans la gouvernance des pêches.

---

(28) Ministère des Finances, « Privatisation ou commercialisation des opérations gouvernementales », Budget de 1995 – Feuillets de renseignements 9, http://www.fin.gc.ca/budget95/fact/Fact_9f.html; ministère des Finances, « Repenser le rôle de l'État : Aperçu de l'Examen des programmes », Budget de 1995 – Feuillets de renseignements 6, http://www.fin.gc.ca/budget95/fact/FACT_6f.html.

(29) Donald J. Savoie, Gabriel Filteau et Patricia Gallaugher, *Le partenariat comme mode de gestion des pêches, Rapport du Comité d'étude sur le partenariat*, 10 décembre 1998.

(30) Larry Murray, sous-ministre du MPO, *Délibérations du Comité*, 8 février 2005.

(31) Concernant l'habitat du poisson, le Comité a conclu dans son rapport intérimaire de novembre 2003 que le MPO ne disposait pas de ressources suffisantes pour relever le défi que pose actuellement l'habitat du poisson, et encore moins ceux qui se présenteront dans l'avenir, et qu'il avait besoin de toute urgence de fonds supplémentaires.

Des témoins ont mentionné que le ministère a déjà transféré à l'industrie les coûts et responsabilités liés aux activités scientifiques, ce qui a soulevé des questions sur la transparence de la gestion des pêches et des travaux scientifiques puisque des entreprises financent des travaux scientifiques et des recherches, tout en agissant comme co-gestionnaires de la ressource. Dans la région de l'Atlantique, des porte-parole de la pêche côtière ont dit craindre que le financement de la recherche scientifique par des entreprises n'entraîne l'abandon de la politique sur les propriétaires/exploitants (destinée à éloigner les entreprises du secteur de la pêche côtière à l'aide de petits bateaux).

Les témoignages relatifs aux problèmes budgétaires du MPO ne se sont pas limités aux travaux scientifiques; des questions concernant l'application de la loi ont été soulevées également. Des fonctionnaires tout à fait au courant de ce problème ont indiqué estimer que l'application de la loi constitue « un réel problème ». Nous avons appris que bien qu'on compte davantage d'agents des pêches aujourd'hui qu'il y a cinq ans, leur nombre diminue par attrition parce que le ministère ne dispose pas d'un budget de fonctionnement suffisant. Nous avons également appris que le MPO souhaite s'engager sur la voie de ce qui a été décrit comme un régime de conformité modernisé, plus efficient et fondé sur des sanctions administratives, un système qui serait moins coûteux que de recourir comme le ministère le fait actuellement au droit criminel pour appliquer les règlements sur les pêches. Le Comité souligne que l'examen d'après-saison de la gestion des stocks de saumon du fleuve Fraser en 2004 montre clairement qu'il y a eu application insuffisante des règlements et que cela a constitué un facteur très important dans le fait que 1,3 million de saumons rouges ont manqué à l'appel en 2004[32].

Comme il doit faire face à de sérieuses restrictions budgétaires, il ne fait aucun doute que le MPO est très intéressé par le concept de « cogestion » pour l'auto-réglementation des pêches fondées sur des QI et QIT. Non seulement ce concept permet-il au ministère de céder ses responsabilités de gestion à l'industrie (ou de s'en « décharger »), mais il lui offre aussi la possibilité de recouvrer ses coûts. Le MPO exige des frais de l'industrie pour la délivrance des permis et d'autres privilèges – le principe directeur étant que ceux qui tirent profit de l'accès à la ressource devraient payer des droits correspondant à la valeur de ce privilège. Les déclarations qui suivent résument bien bon nombre des témoignages entendus en ce qui concerne l'impasse budgétaire dans laquelle se trouve le MPO :

---

(32) L'honorable Bryan Williams, président, Examen d'après-saison de la pêche du saumon du sud 2004, mars 2005, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/publications/2004psr/williams_f.pdf.

Si nous avions une meilleure collaboration avec les pêcheurs, si nous avions la possibilité de conclure des ententes avec eux et de partager l'intendance de la ressource, nous pourrions faire beaucoup plus avec les fonds dont nous disposons. – David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004

Présentement, au niveau du contrôle de la ressource, c'est une section du ministère des Pêches et des Océans qu'on appelle « protection ». Là aussi les budgets sont réduits. L'autre mandat du ministre des Pêches et des Océans est de diminuer l'ampleur de ses dépenses. Nous assistons à des disparitions de postes au niveau de la protection. D'ailleurs, c'est pour cette raison que les pêcheurs innovent en s'impliquant davantage dans la protection par différents projets. En fait, on doit remplacer le rôle du ministre puisque son budget est constamment coupé par le gouvernement. Ce n'est pas le privé qui pourra le faire. Ce sont les collectivités qui jouent ce rôle en se disciplinant, en s'autogérant et en s'autocontrôlant. Nous ne retrouvons pas cela dans le modèle de la privatisation parce que ce dernier est un modèle où l'argent est vite fait et bien fait. – O'Neil Cloutier, directeur, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005

Je crois que la plupart des problèmes du MPO sont le résultat des coupures budgétaires, notamment avec le recouvrement des coûts, qui envahit tout au MPO. Les quotas sont l'outil naturel de la récupération des coûts; je crois que les deux sont absolument liés. – Garth Mirau, vice-président, United Fishermen and Allied Workers' Union, *Délibérations du Comité*, 7 décembre 2004

Depuis plusieurs années déjà, les Canadiens se plaisent beaucoup à parler de la réduction de la taille de l'État et à encourager ce genre de choses. C'est devenu comme un leitmotiv [...] Dans une certaine mesure, l'intérêt que le Ministère manifeste depuis plusieurs années envers le partenariat ou la cogestion dépend beaucoup de ce dont je vous ai déjà parlé, c'est-à-dire de la disparition des ressources données au Ministère pour faire certaines choses. En règle générale, lorsqu'on se cherche un partenaire commercial, c'est un bailleur de fonds qu'on veut. Cela était assurément un des éléments de l'équation. Il pourrait y avoir une véritable coopération entre le Ministère et les utilisateurs de la ressource, une coopération qui permettrait d'améliorer le sort de l'un et des autres et d'améliorer la gestion. C'est ce qu'on appelait jadis parfois l'attitude du papa qui a toujours raison, c'est-à-dire que les gens d'Ottawa savaient vraiment la meilleure chose à faire et disaient aux pêcheurs d'emboîter le pas alors même que ces derniers avaient leur propre opinion sur la question. – Earle McCurdy, Fish Food and Allied Workers, président du Conseil canadien des pêcheurs professionnels, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005

B. La rationalisation des pêches

Le message du MPO, lors du Plan Mifflin, reposait sur la trop grande quantité de bateaux pêchant trop peu de poissons. C'était faux en 1996, et davantage erroné aujourd'hui. – United Fish and Allied Workers Union, mémoire présenté au Comité, novembre 2004

Par le passé, le problème, c'était « trop de pêcheurs pour pas assez de poisson ». Aujourd'hui, avec les quotas et les permis qui ont acquis une valeur sans précédent, le problème, c'est plutôt « trop d'argent pour pas assez de poisson ». – Ecotrust Canada and Ecotrust, Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries, novembre 2004

Les planificateurs du MPO fondent toujours leurs arguments sur la logique économique et la conservation pour favoriser le retrait forcé des petits pêcheurs. – Premières nations Nuu-chah-nulth, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005

La rationalisation est à l'ordre du jour [...] Il y a sur la table un certain nombre de solutions, de façons de procéder au niveau communautaire pour assurer la viabilité. Pour nous, c'est quelque chose de très réel [...] nous allons diversifier la pêcherie afin de pouvoir créer de l'emploi dans les collectivités et assurer par là leur viabilité au lieu de les voir se dégrader et se marginaliser. – Sandy Siegel, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Bien sûr, il y en a qui sont pour – ceux qui se sont enrichis, ceux qui, à mon avis, détiennent des permis, les ont collectionnés grâce à la politique du MPO. Ces gens-là ne veulent pas que d'autres pêcheurs viennent s'ajouter à leurs rangs – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005

Sur les deux côtes, les pêcheurs ont eu pour la dernière fois l'occasion de quitter leur emploi avec l'aide de l'État en 1998, grâce au Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. À l'avenir, le gouvernement fédéral ne prévoit pas offrir de nouveaux programmes de rachat ou de retrait de permis. Selon le MPO, les anciens programmes de retrait de permis n'ont pas réussi à réduire l'excès de capacité de pêche : ils ont seulement intéressé les titulaires de permis dont la capacité de pêche était modeste. L'approche actuelle du MPO vise à promouvoir une industrie autonome, viable et durable, sans aide spéciale de l'État[33]. Entre 1990 et 2000, l'effectif des pêcheurs sur les deux côtes est passé de 81 473 à 56 427 et le nombre de bateaux de pêche, de 35 135 à 23 819[34].

En ce qui a trait aux pêches dans le Pacifique, le ministre a indiqué en février 2005 que même si la plupart des pêches allaient très bien, il y avait une baisse constante tant du nombre de saumons débarqués[35] que de leur valeur. Le Groupe de travail conjoint Pearse-McRae a conclu lui aussi que la plupart des pêches vont bien mais que celle du saumon est précaire. De nouvelles stratégies de gestion sont donc nécessaires pour offrir à l'industrie un environnement dans lequel elle pourrait réaliser tout son potentiel. Le Groupe de travail a noté un rejet généralisé du statu quo dans la pêche au saumon et il estime le moment venu pour une action déterminante, soit

---

(33) Réponse du gouvernement – 7e Rapport du Comité permanent des pêches et des océans, Dossiers des pêches de l'Atlantique, avril 2004.

(34) OECD, *Country Note on Fisheries Management Systems – Canada*, http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/34427924.pdf.

(35) L'honorable Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, *Délibérations du Comité*, 8 février 2005. Dans l'ensemble, selon l'*Aperçu de la saison de pêche du saumon pour 2005* (mars 2005) « la plupart des stocks [...] du Pacifique semblent en santé, bien que certains aient enregistré une baisse ces dernières années et ne pourront soutenir une pêche généralisée en 2005 ».

l'introduction de droits de propriété pour revigorer non seulement la pêche au saumon mais toutes les pêches dans la province : il recommande donc un nombre restreint de QIT d'une duré de 25 ans.

Le ministre nous a dit en février 2005 que les effectifs de la morue de l'Atlantique demeurent à leur creux historique et que les grandes pêches montrent des signes d'essoufflement. Quant au rachat de permis et autres interventions d'envergure, le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique affirme clairement qu'elles sont terminées. Comme certaines flottilles sont encore trop considérables pour les stocks disponibles, il faut « des mécanismes d'adaptation de leur capacité globale afin d'assurer à long terme des niveaux de ressources durables ». Il est donc suggéré que les flottilles proposent dès maintenant des mécanismes d'adaptation, comme les QIT, qui permettent aux entreprises de se combiner ou de s'associer en regroupant leur part du quota (ou leurs permis ou leurs engins), ou encore l'émission de permis et de quotas par un conseil de planification de la flottille.

Le ministre a également indiqué que les QIT peuvent convenir à certaines espèces et à certaines pêches, mais non à d'autres; le MPO a donc dû les envisager au cas par cas[36]. Étant donné la diversité socioéconomique des pêches canadiennes, les fonctionnaires nous ont dit chercher « des moyens de permettre aux pêcheurs de faire des choix par eux-mêmes » sans préconiser « nécessairement une approche uniforme applicable à tout le monde »; enfin, « il n'appartient pas au gouvernement du Canada de dicter quoi faire aux gens, qu'il s'agisse de pêcheurs autochtones ou commerciaux »[37].

À cet égard, selon la politique du MPO sur la côte Atlantique, il faut que deux tiers des titulaires donnent leur aval de permis avant qu'on puisse passer à la gestion par quota individuel dans une pêche[38]. Ce n'est pas la politique officielle dans la région du le Pacifique, où on nous a dit que les fonctionnaires supérieurs du MPO qui ont conçu les programmes de QI travaillent maintenant pour les bénéficiaires et interviennent en leur faveur; que le MPO a engagé des consultants qui ont par le passé produit des rapports ou des études dont le ministère avait besoin

---

(36) *Ibid.*

(37) David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004.

(38) À la table ronde de mars 1995 sur l'avenir des pêches de l'Atlantique, on s'est entendu sur les points suivants : l'introduction de nouveaux QI, QIT, AE ne doit ni conférer ni annuler l'accès à la pêche; ce geste doit être appuyé par une forte majorité (deux tiers) de titulaires de permis de la pêche en question; il faut un processus d'intervention dont puisse se prévaloir tout groupe de pêcheurs qui estiment être lésé; la transférabilité des permis serait restreinte de manière à prévenir un cumul inacceptable des quotas.

pour justifier certaines de ses politiques; et que, depuis les années 1990, le MPO a à peu près cessé de tenir compte des conséquences socioéconomiques de ses décisions. Sur ces questions et sur d'autres, la United Fishermen and Allied Workers' Union a réclamé une enquête judiciaire sur les politiques d'octroi de permis commerciaux et de la gestion des pêches dans la région, laquelle aurait le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître sous serment. Faire moins, cela donnerait encore le même résultat : « bien des histoires mais très peu de faits »[39].

Selon la théorie économique, la justification première des QIT, c'est le rendement économique accru de la pêche individuelle. Nonobstant les imperfections du marché, l'orientation vers les profits et la préoccupation des coûts donnent lieu à la pêche la plus efficace. En vertu des QI, le capital investi pour acheter davantage d'équipement afin d'accroître la capacité de pêche devient en grande partie inutile parce que les propriétaires de bateaux ont une part des captures assurée et peuvent pêcher pendant toute la saison de la façon la plus économique. Quand ces permis sont transférables (cas des QIT), ils deviennent un outil de gestion très puissant pour réduire l'effort et la capacité de pêche d'une flottille donnée[40]. Les exploitants qui trouvent leur quota trop modeste pour générer un profit peuvent acheter ou louer celui des autres, ou encore le vendre et se retirer de la pêche. Ceux qui partent parce que la pêche n'est pas rentable et ceux qui prennent leur retraite reçoivent un rendement financier sur leur investissement, sans frais pour l'État (ni le contribuable) qui n'assume plus le retrait ni le rachat des permis. Le résultat inévitable de la rationalisation, c'est la consolidation des flottilles (moins de pêcheurs et de bateaux) sans frais pour l'État. Certains témoins ont brandi le spectre de grosses compagnies qui en viendraient à contrôler ainsi une bonne partie des pêches (si le gouvernement n'intervient pas).

Les tenants des QI affirment que leurs titulaires pêchent de façon plus responsable en devenant propriétaires de la ressource; quand une ressource renouvelable appartient à tous, rien n'incite qui que ce soit à la préserver. On croit que la propriété commune des ressources halieutiques est le premier obstacle à sa bonne gestion, et l'attribution de droits de propriété sous forme de QI, en particulier de QIT, constitue la seule solution. Cette affirmation est cependant contestée par M. Parzival Copes qui nous a expliqué que parce que les stocks et les écosystèmes

---

(39) United Fish, Food and Allied Workers Union, mémoire présenté au Comité, novembre 2004.

(40) Quand la capacité de capture d'une flottille est excessive, cet objectif est peut-être désirable. Cependant, le MPO n'a jamais répondu à la satisfaction du Comité à la question de savoir si l'épuisement des stocks commerciaux au Canada est attribuable à la surcapacité, c'est-à-dire au fait qu'il y a « trop de pêcheurs et pas assez de poisson » ou parce qu'il y a un trop grand effort de pêche, deux concepts fort différents. La surcapacité de captures a plus à voir avec la technologie et à l'effort de pêche globale qu'avec le nombre de pêcheurs. Réduire le nombre de ces derniers risque de ne pas avoir beaucoup d'impact sur la réduction de la capacité de capture.

marins sont de par leur nature même de propriété commune indivisible[41], les QIT peuvent avoir de nombreux impacts négatifs sur la productivité de la pêche et la conservation (pièce 1). Même si les QIT offrent des avantages considérables à court terme en matière de rationalisation de la capacité de pêche, d'un point de vue économique, ils sont vulnérables aux inefficacités de la capture qui peuvent grever la productivité globale de l'industrie[42]. Bien des choses peuvent aller mal avec les QIT. Bien des témoins signalent que ces quotas nécessitent des évaluations de stocks de grande qualité scientifique et un recensement complet et exact des débarquements (contrôle et inscription des prises à quai).

Pièce 1

Impacts négatifs des QIT sur la productivité de la pêche et la conservation des stocks

Sources de l'impact (voir annexe 5) :

A. Contraintes de gestion

- Le TAC, mesure peu souple
- Système quasi irréversible
- Rejet ou accroissement des prises accessoires
- Incompatibilité entre gestion monospécifique et gestion de l'écosystème

B. Comportements induits par le système

- Dépassement des quotas
- Écrémage
- Rejets pour faire monter les prix
- Escalade des quotas
- Spéculation et épuisement des stocks
- Falsification des données

Source : Parzival Copes, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des pêches et des Océans, 17 février 2005.

---

(41) Les pêches en mer sont demeurées propriété commune plus longtemps que les autres secteurs ou ressources pour une très bonne raison. Il est possible de tracer des limites autour des fermes, des mines et des forêts afin d'y assigner des droits de propriété privée. Par contre, le poisson n'est pas visible, il migre souvent (parcourant parfois de longues distances) et se mêle à d'autres stocks, d'où la difficulté d'isoler des populations de poisson et de leur assigner des droits de propriété. On peut dire que le plus grand problème de la gestion par quotas individuels, c'est qu'on ne peut pas mettre une « clôture autour des poissons dans la nature ».

(42) Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, mémoire présenté au Comité, 17 février 2005. M. Copes est une autorité reconnue au Canada et à l'étranger sur l'économie et la gestion des pêches.

Un effet particulièrement néfaste des permis à quota, c'est le fait qu'ils incitent fortement les pêcheurs à rejeter le poisson de faible valeur et de petite taille (qui compte dans le quota individuel) en faveur du poisson de plus grande valeur, en particulier lorsque les QI sont trop faibles pour être rentables pour le titulaire. Cette pratique, l'écrémage, est plus fréquente quand le pêcheur a emprunté pour acheter un quota coûteux dans l'espoir d'obtenir un rendement raisonnable pour son investissement. Dans les pêches de l'Atlantique, l'écrémage, sorte de gaspillage destructeur analogue à l'exploitation minière à ciel ouvert, s'est enraciné et est devenu tacitement accepté. Le Comité a été sensibilisé pour la première fois à cette pratique condamnable dans les pêches au poisson de fond de l'Atlantique vers 1985. Même si l'écrémage se pratique également dans les pêches concurrentielles, le « bénéfice personnalisé » du rejet est considéré moindre parce que les pêcheurs sont incités à débarquer tout ce qu'ils ont capturé[43].

D'autres lacunes graves des QI viennent du fait qu'ils ne favorisent en rien l'« équité sociale ». L'analyse purement économique des QI ne tient pas compte de leur effet sur la distribution des revenus. À cet égard, il peut être très problématique d'accorder initialement des QI justes, au sein d'une flottille, parce qu'au Canada comme ailleurs, la répartition initiale s'inspire des prises antérieures de chaque pêcheur, afin de récompenser ceux qui sont demeurés actifs et véritablement attachés à la pêche. Cependant, ces bilans de pêche peuvent être injustes, faussés ou [illegible]ts, pour plusieurs raisons[44].

[illegible]n initiale d'un quota confère une richesse considérable à un nombre de titulaires res[illegible]tionnés, car il s'agit au départ d'une véritable manne. Le système à QIT tra[illegible]is de pêche en quota, quantité acquise et monnayable de poissons. Comme on peut [illegible]e propriétaire du quota devient généralement un partisan acharné de son droit de pêche, u[illegible] celui-ci instauré. Pour les générations subséquentes de petits pêcheurs aspirant à épargner suffisamment pour acheter un bateau ou devenir propriétaires-exploitants, le prix élevé d'un quota devient un obstacle financier à l'entrée dans la pêche. Le nouveau venu s'endette pour acquérir un quota et doit rembourser sa dette par ses prises. Certains sont en mesure de louer le quota d'un « pêcheur de salon », qui profite de la pêche sans travailler lui-même ni assumer le

---

(43) Les compagnies donnaient souvent aux pêcheurs des instructions précises sur les espèces à débarquer, et en quelle quantité (une sorte de « liste d'épicerie ») et la seule façon de se conformer à la commande, c'était de faire de l'écrémage et de rejeter des poissons. Voir par exemple les *Délibérations du Comité* du 12 juin 1990.

(44) Par exemple, les pêcheurs peuvent avoir pêché plus longtemps ou plus fort ou gonflé leurs chiffres en prévision des QI. Ils peuvent même avoir pêché quand ce n'était pas dans leur intérêt. La répartition des quotas selon les antécédents peut également récompenser des comportements répréhensibles comme le rejet sélectif ou le rejet total. Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998.

risque de dommage à la propriété ou de blessures personnelles. En théorie, le QIT est censé réduire le coût global de la pêche et la surcapacité d'une flottille; en pratique, la somme totale investie dans la flottille augmente à cause du prix croissant des quotas.

Le passage au QIT favorise invariablement ceux qui sont en mesure d'acheter une plus grande part de la pêche, comme les compagnies et les riches investisseurs. Les propriétaires de quotas peuvent vendre à des personnes qui délocalisent ensuite leur base d'opération (et la concentre dans les villes). Cette redistribution géographique déplace les travailleurs et sème le chaos dans les petites localités dépendantes de la pêche commerciale et de ses retombées économiques. La manne des quotas peut également diviser les communautés entre ceux qui en ont et ceux qui n'en n'ont pas[45]. Avec moins d'individus capables de se payer l'accès à la pêche, la « privatisation » devient dans les faits une « corporatisation ». Certes, on peut plafonner les quotas pour empêcher une accumulation excessive; quant au contrôle réel d'un quota donné, c'est une toute autre affaire[46].

Tout cela interpelle la politique. Faut-il limiter d'une façon quelconque la richesse considérable créée par les permis à quota? Doit-elle être partagée d'une certaine façon avec d'autres pêcheurs? Doit-elle profiter à l'État fédéral sous forme de « rente sur la ressource » en échange du privilège exclusif de captures?

C. Tendances dans les pêches côtières de l'Atlantique

> *Ces intervenants nous ont également dit que le premier changement qui les préoccupait était l'atteinte d'une stabilité, car sans la stabilité dans l'accès et l'allocation, il était inutile de mettre en œuvre des changements d'envergure. – L'hon. Geoff Regan, ministre des pêches et des océans, notes pour un discours, stabilisation des ententes de partage des plans de gestion visant les pêches de la côte est, 10 mars 2005*

---

(45) Parzival Copes, *Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries: A report submitted to the Department of Fisheries and Oceans in respect of the Atlantic Fisheries Policy Review*, 31 mai 2001.

(46) Dans son rapport de 1995 (*La pêche du poisson de fond de l'Atlantique : son avenir*), le Comité sénatorial recommandait au ministère des Pêches et des Océans « d'examiner et d'évaluer l'efficacité de sa réglementation de manière à assujettir la propriété ou le contrôle des QIT à certains plafonds ». Le sous-ministre a répondu que l'application à long terme de bon nombre de ces restrictions avait prouvé qu'elles deviennent de plus en plus inefficaces à mesure que l'industrie s'adapte (sur le plan juridique ou en contournant la réglementation) et que ce genre de règles s'appliquent rarement dans d'autres secteurs et nuisent à l'évolution d'une industrie autonome et efficace (Lettre au président du Comité sénatorial permanent des pêches, février 1996).

La politique précédente avait divisé les zones côtières, voilà qu'elles renaissent de leurs cendres. Pourquoi? Parce que les poissons ne mangent plus les petits homards, les crabes et les crevettes [...] – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005

Nous venons témoigner et nous espérons que vous comprendrez que c'est très important pour les régions, on ne parle pas que de la Gaspésie, mais de l'ensemble des collectivités autour du golfe Saint-Laurent. C'est cinq provinces. C'est tout ce qu'il nous reste. S'il vous plaît, gardez-nous en un peu. – O'Neil Cloutier, directeur de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Nous venons de terminer une étude sectorielle [...] Il s'agit d'une analyse du secteur des pêches la plus à jour au Canada. Un des principaux points qui ressortent de cette étude est que les collectivités côtières éprouvent d'énormes difficultés. – Sandy Siegel, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Comme on pouvait le prévoir, une politique économique cherchant exclusivement des solutions capitalistes a causé des torts aux dimensions écologiques et sociales des pêches canadiennes et entraîné des coûts substantiels. On a qu'à voir les résultats dans les pêches de l'Atlantique. – Parzival Copes, Some Critical Considerations for Policy and Management in Canada's Atlantic Fisheries, 31 mai 2001

En 1977, quand le Canada a étendu sa zone économique exclusive de 12 à 200 milles marins, on a anticipé un boom économique dans les pêches. Les banques ont offert des prêts aux pêcheurs et aux transformateurs pour qu'ils agrandissent leurs opérations. L'État a accordé des subventions pour l'achat de nouveaux bateaux, l'expansion des usines de transformation et la construction de nouvelles usines. Le déplacement graduel prévu de la flotte étrangère était vu comme une occasion particulièrement bonne de développer au Canada la pêche hauturière au chalut pour le poisson de fond, puis pour les grandes espèces de l'Atlantique[47]. Avant l'imposition d'un moratoire sur la pêche, trois compagnies verticalement intégrées se sont vu accorder plus de la moitié du poisson de fond pélagique, le reste étant réservé aux pêcheurs côtiers, qui ont également reçu un accès presque exclusif au homard, au crabe et au pétoncle, espèces beaucoup moins précieuses à l'époque qu'aujourd'hui. Afin de promouvoir le « rendement économique » et de permettre une capture « plus ordonnée », le ministère a créé un système à QI

(47) Pour la morue du Nord, le Groupe de travail sur les pêches de l'Atlantique de 1982 projetait un quota canadien de 400 000 tonnes pour 1987; prévoyait que la flottille hauturière au chalut pêchant le poisson de fond jouerait un rôle important dans la pêche de l'avenir; recommandait que l'allocation côtière (flottille des petits bateaux) ne soit pas augmentée dans la même proportion que le TAC. Le TAC de la morue du Nord n'a jamais dépassé 266 000 tonnes.

appelé *allocation d'entreprise* (AE) pour la pêche au poisson de fond pélagique au début des années 1980[48].

En moins de 10 ans d'utilisation généralisée des AE, les stocks de poissons de fond de l'Atlantique dans la zone canadienne ont connu un effondrement radical et multiple, l'un des pires désastres écologiques des temps modernes, comparé à l'époque par certains à un fléau de proportion biblique. Personne ne connaît très bien les raisons de cet effondrement; il n'y a jamais eu d'enquête officielle sur le sujet[49]. Quand les moratoires sur les pêches ont été annoncés pour la première fois, les gens pensaient qu'ils dureraient de cinq à dix ans, après quoi tout reviendrait à la normale comme cela avait été le cas depuis 500 ans. Pour près de 1 300 localités de la région de l'Atlantique[50], l'impact social et économique a été désastreux : plus de 40 000 personnes ont perdu leur emploi, ce qui constitue la plus grosse mise à pied effectuée d'un seul coup au pays. Entre 1992 et 2001, le gouvernement fédéral a dépensé 3,9 milliards de dollars en aide à l'adaptation et au développement, y compris en créant des programmes de retrait de permis pour réduire le nombre de pêcheurs actifs. Environ 3 700 permis de pêche au poisson de fond de l'Atlantique ont été rachetés en vertu de trois programmes distincts[51].

Des milliers de Canadiens qui habitent des centaines de localités de l'Atlantique subissent toujours les conséquences de cet effondrement des pêches. À Terre-Neuve-et-Labrador, la population a diminué de 8 p. 100 (environ 46 000 personnes) depuis 1992-1993, et de nombreux jeunes ruraux ont dû quitter la province pour chercher du travail ailleurs au Canada[52].

---

(48) En 1981, l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique a connu une crise financière aiguë qui concernait surtout la pêche hauturière (gros bateaux). En 1982, le gouvernement fédéral a nommé un Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique qui a produit un rapport intitulé, *Naviguer dans la tourmente : Une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique* en novembre 1982. Une « restructuration » a suivi, pour refinancer et fusionner plusieurs grandes entreprises de transformation exploitant des flottes de chalutiers hauturiers. Cela a nécessité des fonds publics. Deux nouveaux géants à intégration verticale ont vu le jour, l'un à Terre-Neuve et l'autre en Nouvelle-Écosse. La force subséquente du marché a permis à ces grandes compagnies de retourner dans des mains privées, mais à peu près rien n'a été fait à l'époque pour aider les pêcheurs, les transformateurs et les coopératives indépendants.

(49) En 1993, le Comité sénatorial a réclamé une commission royale pour donner des conseils sur la façon dont le poisson de fond devrait être géré. Il n'a jamais été établi que l'épuisement des stocks de poisson de fond était indépendant de certaines activités pratiquées au large, des technologies de pêche et des pratiques de pêche destructrices.

(50) Le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique a estimé en 1982, que la pêche commerciale à Terre-Neuve, dans les Maritimes et sur les côtes du Québec était le moyen de subsistance de plus de 1 300 petites localités, dont la moitié étaient mono-industrielles.

(51) Il s'agit du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN), de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et du programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC).

(52) Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Newfoundland and Labrador Statistics Agency*, « 2001 Census Data and Information ».

Contrairement à ce qu'on constate en général ailleurs au pays, la majorité de la population de la région de l'Atlantique est rurale, et environ le quart vit dans des petits villages de pêche. À Terre-Neuve-et-Labrador, ce pourcentage atteint même 54 p. 100[53].

Le but du Cadre stratégique de mars 2004 « est de lancer les bases d'une pêche atlantique progressant dans la voie de l'autosuffisance, contribuant au bien-être des collectivités côtières et capables de survivre aux ralentissements avec un taux d'insuccès ne dépassant pas la normale et sans l'aide du gouvernement ». Tels étaient les objectifs du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique en 1982, il y a plus de 20 ans, lesquels influent depuis sur la politique dans la région. Le Cadre prévoit également la création de « conditions qui, à long terme, permettront aux utilisateurs de la ressource d'être plus autonomes, plus rentables et plus autosuffisants ». Pour créer ces conditions, le MPO « précisera la façon dont il peut favoriser la viabilité des collectivités côtières » et « accordera aux utilisateurs de la ressource un rôle plus important dans la détermination des objectifs socio-économiques ». Pour ce qui est du bien-être des populations côtières, il s'agit là d'une « responsabilité collective qui ne saurait reposer exclusivement sur les mesures prises par le MPO ». Alors que « par le passé, une grande partie de la population côtière comptait sur la pêche pour résoudre des problèmes économiques et sociaux plus vastes », le Cadre soutient aujourd'hui qu'il « est généralement reconnu qu'il n'y a tout simplement pas assez de ressources pour répondre aux besoins toujours croissants en matière d'emploi, de revenu et d'allocation de ressources ».

Durant nos réunions, les représentants du MPO ont indiqué que le ministère n'a pas une politique claire relative à l'emploi dans les pêches, et qu'il ne vise pas non plus à en adopter une; ils ont ajouté que l'assurance-emploi des pêcheurs avait accru la participation à la pêche[54], constat qu'un témoin a fortement contesté par la suite :

> La mentalité économique du MPO est désuète. Pendant longtemps, les habitants du Canada Atlantique ont été insultés par l'idée présentée à maintes reprises par le MPO que nous avons une pêche associée à l'aide sociale. J'ai été choqué l'autre jour par les propos de M. Bevan déclarant au Comité que l'assurance-chômage est encore une question majeure dans la pêche. Est-il au courant de la situation? Les pêcheurs de homard gagnent 50 000 dollars en quelques semaines. Les pêcheurs de crabe peuvent faire 100 000 dollars en dix jours. Ils ne s'inquiètent pas de leur assurance-

---

(53) Conseil canadien des pêcheurs professionnels, réponse du conseil à la RPPA, 31 mai 2001.

(54) Trop souvent, la pêche côtière de l'Atlantique a été dépeinte comme une pêche sociale – trop subventionnée et trop surcapitalisée et incapable d'être rentable même quand les ressources sont abondantes – l'employeur de dernier recours dans une région au taux de chômage élevé. L'histoire montre par ailleurs la capacité des pêcheurs côtiers et des petits exploitants d'usines à s'adapter, et à demeurer concurrentiels face aux changements conjoncturels.

> chômage. Ce n'est pas cela dont il s'agit du tout. On ne peut plus utiliser les vieilles questions sociales. Cet argument est mort. Il y a une nouvelle pêche dans le Canada Atlantique. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, *Délibérations du Comité*, 10 février 2005

En fait, contrairement à ce qu'on croit généralement, les années 1990 ont été une période où les pêches de l'Atlantique se sont appréciées. L'ironie écologique de l'effondrement, c'est que parce que les poissons de fond, comme la morue, sont des prédateurs naturels des crustacés comme le homard et le crabe, la pêche commerciale de ces espèces a pu se développer rapidement pour devenir dominante dans la région. La valeur débarquée a atteint de nouveaux sommets et la vocation des usines de transformation a changé en conséquence. En 2003, trois crustacés et un mollusque de l'Atlantique (homard, crabe des neiges, crevette et pétoncle) comptaient pour plus de 83 p. 100 de la valeur totale des captures. Les flottilles côtières de petits bateaux, qui assurent 98 p. 100 de l'emploi dans la pêche, ont débarqué environ 75 p. 100 du total des prises de l'Atlantique (environ 1,8 milliard de dollars en 2003, soit près de 84 p. 100 de la valeur totale des débarquements canadiens de 2,2 milliards).

Cela dit, le témoignage annonce un avenir incertain pour les Canadiens des côtes de l'Atlantique qui dépendent de la pêche. Ainsi, les résultats préliminaires d'une récente étude sectorielle menée par le Conseil canadien des pêcheurs professionnels révèlent que même si les stocks demeurent stables ou augmentent, la tendance économique et démographique dans la région de l'Atlantique menace sérieusement la survie des pêches communautaires. L'étude indique également que les compressions budgétaires au MPO et le transfert des responsabilités à d'autres niveaux grèvent les seuils de rentabilité de la flottille et créent la méfiance envers le ministère; que le prix des permis de pêche a augmenté radicalement; que la main-d'œuvre vieillit vite; que l'arrivée de la relève est lente; et que le manque de pêcheurs compétents et déterminés pèsera de plus en plus lourd sur les entreprises de pêche. Le départ des jeunes ruraux est une autre grande source d'inquiétude[55].

---

[55] L'étude, réalisée conjointement avec Développement des ressources humaines Canada, fait l'analyse en profondeur du secteur de la pêche, par le biais d'un sondage auprès de 1 500 propriétaires d'entreprises et 600 membres d'équipage, de groupes d'opinions, d'entrevues et d'un examen de la documentation. Elle a pour but de fournir l'information requise à l'appui d'une stratégie nationale pour répondre aux besoins actuels et futurs de travailleurs compétents dans le secteur halieutiques. Le Conseil canadien des pêcheurs professionnels, « Summary of Main Findings and Recommendations From National Fish Harvester Sector Survey », 2005.

D. Accords de fiducie dans les pêches de l'Atlantique

> *La stabilisation de l'accès et des allocations est une première étape cruciale. Pour moi, c'est la première chose que réclament les représentants de ce secteur. – L'hon. Geoff Regan, ministre des pêches et des océans, Délibérations du Comité, 8 février 2005*
>
> *[Les contrats de fiducie] sapent complètement la politique publique, et cela fait cinq ans maintenant que nous tournons en rond. Nous commençons à en avoir assez [...] Nous avons besoin de changements sans plus tarder. – Earle McCurdy, président, Fish Food and Allied Workers Union, Délibérations du Comité, 24 février 2005*
>
> *Il faut comprendre que la pêche aujourd'hui, c'est une culture pour nous [...] On est profondément ancré dans nos régions. Si le gouvernement ne s'assure pas que ces deux principes sont maintenus dans la loi, nous allons assister malheureusement [...] à un effritement du tissu social en région. – O'Neil Cloutier, directeur de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005*
>
> *Il s'agit d'un problème sérieux, comment allons-nous faire en sorte que la prochaine génération participe à l'industrie de la pêche. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*
>
> *Bientôt, il sera trop tard pour agir. – Sandy Siegel, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, Délibérations du Comité, 24 février 2005*

En 1979, le gouvernement fédéral a mis en place un cadre stratégique à deux volets. Le premier, la politique de séparation des flottilles, empêchait l'émission de nouveaux permis de pêche à des entreprises, y compris des compagnies de transformation, pour des bateaux de moins de 65 pieds[56]. Cet écran de protection entre les flottilles côtière et hauturière a été érigé en réponse aux craintes suscitées dans l'Atlantique par la concentration des permis de pêche dans les mains des grandes entreprises ainsi que pour accroître la concurrence entre les acheteurs des produits de la pêche côtière. Le deuxième élément, la politique du propriétaire-exploitant, prévoit que les permis de pêche côtière ne peuvent servir qu'à leur titulaire, personnellement, afin que les retombées économiques demeurent dans les mains de ceux qui pêchent (les capitaines et les membres d'équipage).

---

(56) La politique de séparation des flottilles n'empêche pas les pêcheurs titulaires de permis de devenir propriétaires d'usine.

L'appréciation des prises côtières (valant quelque 1,4 milliard de dollars et dans lesquelles le homard et le crabe des neiges représentent les trois quarts du total[57]) n'est pas passée inaperçue chez les transformateurs, les pêcheurs côtiers et les investisseurs extérieurs à la pêche. On nous a dit que les permis de pêche côtière font de plus en plus l'objet d'accords de fiducie, contrats privés liant légalement les signataires, qui destinent souvent l'usage du permis (l'intérêt bénéficiaire) par intérêt mutuel, aux compagnies ou à des tiers, à l'encontre des politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles. Ces subterfuges juridiques, ces contrats au noir, permettent un contrôle occulte des permis et des quotas, minent la politique de l'État et siphonnent le revenu des pêcheurs. Dans le cas des participants absents de la pêche, qualifiés de pêcheurs « de salon » ou « en pantoufles », les profits de la pêche ne s'accompagnent d'aucun risque de blessures. Comme les contrats de fiducie sont privés, le MPO nous a appris qu'il ne peut les contrôler ni les enregistrer.

L'accès au capital semble être le moteur des accords de fiducie : parce que les permis de pêche sont temporaires et non transférables de par la loi, les institutions financières ne peuvent pas prêter d'argent contre leur valeur[58]. Face aux craintes généralisées, le MPO a fait paraître en décembre 2003 un document intitulé *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique* devant servir de base à sept séances de consultations publiques distinctes de la RPPA en janvier 2004[59]. Les syndicats de pêcheurs s'opposent fortement aux contrats de fiducie et veulent s'en débarrasser. Ils ont attiré notre attention sur les faits suivants : le document de travail de 2001 du MPO ne dit rien de ces contrats; le document de décembre 2003 reconnaît qu'ils contreviennent clairement à la politique, mais inclut une liste de questions sur la façon de favoriser la « souplesse »; le nouveau Cadre stratégique affirme maintenant que le MPO compte prévenir leur utilisation[60]. Les pêcheurs nous ont exprimé un appui quasi unanime au

---

(57) Marc Allain, « Inshore fisheries: A Case to Follow », *Current Issues Bulletin*, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, 13 janvier 2005 mise à jour, http://www.ccpfh-ccpp.org/cgi%2Dbin%5Cfiles%5C050117%2CCurrent%2DIssues%2DBulletin%2CE%2Epdf.

(58) David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 8 février 2005. La politique de limitation de l'entrée dans la pêche commerciale limite l'accès aux pêches, créant ainsi une valeur marchande pour les permis. Dans les pêches où les transferts de permis sont autorisés, le ministre a convenu en pratique de réémettre le permis aux pêcheurs qui achètent les actifs d'un autre (pêcheur à la retraite qui peut être membre de la famille). Ainsi, des permis de pêche classique ont été « vendus » même si en termes juridiques, la vente n'a pas eu lieu.

(59) Un résumé des consultations publiques, *Opinions exprimées, Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique* est paru en mars 2004.

(60) Selon le MPO, les accords de fiducie qui visent à transférer l'intérêt bénéficiaire d'un permis, même s'ils n'ont pas été considérés comme illégaux par les tribunaux, contreviennent aux politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles ainsi qu'à la désignation de pêcheurs professionnels désignés parce qu'elles permettent à une entreprise, à un tiers ou à une entité autre que le titulaire de contrôler le permis dans une flottille côtière. MPO, RPPA, *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique*, fiche d'information, décembre 2003.

renforcement des politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles. Le ministre a exprimé le même appui devant le Comité, mais a également affirmé que les avis sur la question étaient partagés. Le ministère n'a pas encore expliqué comment il entend donner suite à son engagement.

La question préoccupe beaucoup le Conseil canadien des pêcheurs professionnels et ses organismes membres, depuis leur deuxième assemblée générale tenue en janvier 2000. Les membres du Conseil estiment que le règlement du problème sera un point tournant pour les pêches et les populations côtières : il en résultera soit un renforcement de la pêche côtière, soit le début de la fin. La déclaration suivante constitue un bon résumé de la situation :

> Le ministère signale qu'il y a un problème, mais il ne fait rien pour le résoudre. On s'empresse de signer quantité d'accords de fiducie, parce qu'on sait ce qui s'en vient. La centralisation et la concentration de la ressource continuent à prendre de l'ampleur, alors même que le MPO s'apprête à intervenir, ce qui n'est pas encore chose faite. Aussi le sol est en train de s'affaisser sous nos pieds. – Sandy Siegel, Union des pêcheurs des Maritimes, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005

Certes, on pourrait modifier le règlement pour préciser que l'« intérêt légal » du titulaire d'un permis de pêche et l'« intérêt bénéficiaire » du permis sont inséparables mais cela ne règlerait pas le problème financier des nouveaux venus, en particulier les jeunes intéressés à faire carrière dans la pêche. On a dit que la question était urgente : un grand transfert entre générations est prévu d'ici 10 ans, car la majorité des titulaires de permis vont prendre leur retraite (l'âge moyen des chefs d'entreprise étant de 48 ans). Dans beaucoup de pêches sinon la plupart, les permis valent des centaines de milliers, parfois des millions de dollars. Les accords de fiducie seraient devenus courants dans la pêche au homard à cause de l'augmentation radicale des prix. Ainsi, dans la zone 34, les permis se vendraient jusqu'à 850 000 $ en hausse par rapport à 300 000 $ en 1999[61].

E. Urbanisation de la pêche en Colombie-Britannique

> *La solution de Pearse et McRae était de créer des QIT [...] Il y aurait moins de navires et, par conséquent, plus de possibilités de pêche. – David Bevan, MPO, Sous-ministre adjoint, gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*

> *Les solutions du MPO ont créé autant de problèmes économiques, sociaux et écologiques qu'ils en ont réglés – Ecotrust and Ecotrust Canada, Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries, novembre 2004*

---

(61) Stephen Maher, « Lobster: An Issue of Trust; Ottawa Faced With Decision on Control of Fishing Licences », *The Chronicle-Herald*, 30 décembre 2004, p. B2.

Le rapport Ecotrust intitulé « Catch 22: Conservation, Communities and the Privatization of BC Fisheries » est un excellent rapport qui répond pertinemment et en détail aux positions présentées par le professeur Pearse. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005

Le modèle de la privatisation des ressources que tente d'implanter le gouvernement canadien est un modèle qui vient de la Nouvelle-Zélande où il y a beaucoup de communautés qui souffrent du fait qu'on a privatisé la ressource. D'ailleurs, nous avons ce même modèle dans l'Ouest canadien où des gens peuvent témoigner de l'effet de ce modèle sur les collectivités. – O'Neil Cloutier, Directeur de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, Délibérations du Comité, 24 février 2005

Le MPO va de l'avant avec son plan de privatiser les pêches sans guère penser à l'impact que cela aura sur ceux qui dépendent de la pêche et des activités connexes pour vivre. – Garth Mirau, vice président, United Fish and Allied Workers Union, lettre au Comité, 15 mars 2005

Dans les pêches du Pacifique, qui comptent pour 16 p. 100 de la production canadienne, (368 millions de dollars) et auxquelles participent beaucoup de localités côtières[62], il n'y a pas de politiques du propriétaire-exploitant ni de séparation des flottilles pour protéger les petits pêcheurs indépendants et leurs communautés.

Pour ce qui est de la pêche au saumon sauvage, plusieurs facteurs contribuent à en menacer la viabilité, comme les pertes de l'habitat et les conditions en mer, les prix déprimés dus à la production aquacole et l'épuisement des stocks dû à la surpêche. En 1986, le vérificateur général du Canada a constaté que la capacité de capture avait augmenté radicalement à la suite de la modernisation des vaisseaux et des améliorations technologiques, même si le nombre des bateaux de pêche était passé de 6 600 à 4 400 durant les 15 années précédentes[63]. Dix ans plus tard, la Stratégie fédérale de revitalisation du saumon du Pacifique (le plan Mifflin) a restructuré et rationalisé cette pêche en réformant la politique des permis[64]. En 1997, quelque 6 500 emplois avaient disparu; en 2000, la flottille avait été réduite de 54 p. 100. Au lieu d'améliorer la situation économique des localités côtières, le plan Mifflin, selon les témoins, a eu l'effet de les marginaliser davantage.

---

(62) En 1991, il y avait 100 localités de pêche. Don Cruickshank, commissaire, Commission d'enquête sur les permis et les politiques connexes du ministère des Pêches et des Océans, *The Fishermen's Report*, novembre 1991.

(63) Comité sénatorial permanent des pêches, *La commercialisation du poisson au Canada : Rapport provisoire sur les pêches de la Côte Ouest*.

(64) Le plan Mifflin comptait trois éléments : un programme de retrait ou de rachat de permis de 80 millions de dollars; un permis qui restreignait les pêcheurs à l'utilisation d'un seul engin; un permis par zone qui limitait les pêcheurs à une de deux zones de seine, ou une de trois zones de pêche au filet ou à la traîne. Si un pêcheur souhaitait pêcher dans une autre zone ou avec des engins différents, il devait acheter le permis d'un autre pêcheur.

Le Comité s'est fait dire qu'après des années, la politique fédérale a fini par faire disparaître les permis de pêche des villages côtiers et autochtones, avec pour résultat qu'il n'y a plus guère de retombées économiques de la pêche sur la côte. Les témoins ont parlé de frustration, de désespoir et d'exode de la population. Sur la côte ouest de l'île de Vancouver, où il y avait pas mal de pêcheurs commerciaux, ce n'est plus le cas. Les membres du Comité ont appris que les Nuu-chah-nulth avaient plus de 200 bateaux de pêche avec permis dans les années 1950 et qu'il ne reste plus que 16 bateaux dans des villages où le taux de chômage varie de 70 à 90 p. 100[65].

Tableau 1

Villages britanno-colombiens ayant perdu le plus de permis de pêche commerciale, 1994-2002

	Permis en 1994	Permis en 2002	% de changement
Kyuquot	25	5	-80
Kitwanga	29	6	-79
Port Simpson	59	13	-78
Kitkatla	17	5	-71
Chemainus	42	12	-71
Kitimat	13	4	-69
Bamfield	26	8	-69
MansonsLanding	13	4	-69
Gibsons	56	18	-68
Port Clements	3	1	-67
Quatsino	15	5	-67
Skidegate	18	6	-67
Tofino	66	23	-65
Hagensborg	24	9	-63
Lund	16	6	-63
Ucluelet	80	32	-60
Bella Bella	17	7	-59
Port Edward	23	10	-57
Port Hardy	185	80	-57
Zeballos	9	4	-56

Source : Ecotrust Canada et Ecotrust, *Catch-22: Conservation, Communities and the privatization of B.C. Fisheries*, novembre 2004, http://www.ecotrustcan.org/catch-22.shtml.

(65) Premières nations Nuu-chah-nulth, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005.

Les témoins de la région du Pacifique ont souvent affirmé que l'explosion de la valeur commerciale des permis et des quotas a évincé les pêcheurs locaux et autochtones, les petites localités et les jeunes pêcheurs nouveaux venus. Le rapport d'Ecotrust et Ecotrust Canada paru en novembre 2004, *Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries*, est très éloquent au sujet des impacts des politiques de permis de pêche passées et présentes sur les caractéristiques économiques, sociales et écologiques de la région. Le rapport révèle notamment que la diminution de la valeur totale des bateaux et de l'équipement de pêche est plus que compensée par la hausse de la valeur des permis et des quotas.

> En 1988, le MPO a évalué à quelque 777 millions de dollars de 2003 le capital immobilisé dans les bateaux et l'équipement de la flotte saumonière. En 2003, les immobilisations totales pour l'ensemble de la flottille de pêche britanno-colombienne, pour toutes les espèces, étaient évaluées à 286 millions de dollars. En 2003, la valeur des permis et des quotas atteignait 1,8 milliard de dollars. Les bateaux et l'équipement constituent aujourd'hui seulement 14 p. 100 des fonds investis dans l'industrie de la pêche britanno-colombienne[66].

Si « trop de pêcheurs pour pas assez de poissons » a pu faire problème par le passé, *Catch-22* conclut qu'aujourd'hui, le problème c'est « trop d'argent pour pas assez de poissons » et qu'en Colombie-Britannique, un pêcheur doit aujourd'hui être millionnaire pour accéder à la plupart des pêches[67]. Comme les permis et les quotas sont rachetés par ceux qui ont le plus accès aux capitaux, les régions côtières perdent leur accès à la pêche commerciale. Il s'ensuit une urbanisation coïncidant avec la diminution radicale de la propriété individuelle locale et autochtone des permis et des quotas de pêche commerciale : entre 1994 et 2002, les localités de moins de 10 000 habitants ont perdu 540 permis de grande pêche – poisson de fond, saumon, mollusques et crustacés, etc. – soit près de la moitié (45 p. 100) de tous les permis de grande pêche détenus par des pêcheurs des régions[68].

Selon le rapport d'Ecotrust, plus de 40 p. 100 des permis et des quotas en C.-B. appartiennent maintenant à des Vancouverois. Les habitants de la grande région de Vancouver et de Victoria possèdent 44 p. 100 de tous les permis à quota individuel, comparativement à 2 p. 100 des habitants de la côte ouest de l'île de Vancouver, 3 p. 100 des gens du nord de l'île et 9 p. 100 des gens de la côte nord. Dans les régions urbaines, beaucoup de ces permis appartiennent à des

---

(66) Ecotrust Canada and Ecotrust, *Catch-22: Conservation, Communities and the Privatization of B.C. Fisheries*, novembre 2004, http://www.ecotrustcan.org/catch-22.shtml.

(67) *Ibid.*

(68) *Ibid.*

compagnies ou à des individus qui louent leurs quotas ou leurs licences à des pêcheurs. D'ici 10 ans, comme de plus en plus de pêcheurs vont prendre leur retraite, la location et le regroupement des permis s'accroîtront et conséquemment, de moins en moins de permis seront détenus par des gens des régions.

Comme sur la côte Est, il n'y a pas de données disponibles sur l'importance de la location des permis dans les pêches du Pacifique. À nos réunions, certains témoins ont demandé l'instauration d'une politique de propriétaire-exploitant en Colombie-Britannique, comme celle qui s'applique à la flottille côtière de l'Atlantique.

F. Le rapport Pearse-McRae

> *Nous ne pouvons invoquer le manque de consensus sur des réformes particulières observé pendant les consultations pour justifier l'inaction. De toute évidence, personne n'est satisfait du statu quo. Moi non plus [...] – DFO, M. Regan annonce un plan pour reformer les pêches de l'Atlantique Communiqué, 14 avril 2005*
>
> *Le rapport Pearse-McRae, préparé par le groupe de travail conjoint de la Colombie-Britannique, renferme des propositions intéressantes. – David Bevan, Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité permanent de des pêches et des océans de la Chambre des communes, 6 mai 2004*
>
> *La population côtière du Pacifique a été choquée par ce qu'elle a entendu. Pearse and McRae ont dit qu'il n'avait pas besoin de visiter les villages côtiers pour parler aux pêcheurs sur place. – Première nation Nuu-chah-nulth, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005*
>
> *Les tenants des QIT disent depuis longtemps qu'on ne peut pas vraiment assujettir le saumon à ce système. Ils veulent tellement un système de QIT adapté à toutes les situations qu'ils cherchent par tous les moyens à imposer ce système au saumon également – Parzival Copes, professeur émérite d'économie, université Simon Fraser, Délibérations, du Comité, 17 février 2005*
>
> *Le MPO utilise des tactiques agressives pour imposer les QIT aux petits pêcheurs. Il sait très bien que la flottille ne survivra pas à ce système. Chef Simon Lucas, coprésident du Comité des pêcheurs du Conseil tribal Nuu-chah-nulth, lettre au président du Comité sénatorial des pêches, 25 mars 2005*

En mai 2004, le Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de traités a proposé l'application immédiate des droits de propriété à toutes les pêches du Pacifique, sous la forme d'un nombre limité de QIT à long terme (25 ans), remplaçables après 15 ans et renouvelables à perpétuité. Comme moyen pratique de mise en œuvre, le Groupe de travail a suggéré l'adoption d'une loi traitant strictement des pêches du Pacifique et proposé, en attendant, que les QIT soient émis pour cinq ans. Quant à *Loi sur les pêches*, le Groupe de travail l'a jugée dépassée, complètement inadaptée à la gestion des pêches modernes, et nécessitant une réforme

immédiate et complète. Le MPO nous a dit que ce que Pearse et McRae ont en fait suggéré, c'est de « transformer les permis en titre de propriété » en leur donnant une validité plus longue[69]. La United Fishermen and Allied Workers Union[70] a dit au Comité que l'application intégrale des recommandations du rapport Pearse-McRae signifierait la fin de la pêche de la ressource considérée comme propriété commune de toute la population du Canada[71].

À la parution du rapport, le MPO a réagi en disant que celui-ci offrait une vision des pêches de l'après-traité assurant l'accès de tous les participants à une ressource durable et rentable; endossait l'approche actuelle de négocier des volets halieutiques dans les traités; représentait un changement fondamental et insistait sur la nécessité que le secteur assume davantage de responsabilités. Selon le MPO, les objectifs visés par les recommandations du rapport sont les suivants :

- une pêche commerciale complètement intégrée et équitable pour tous les participants
- un système de gestion plus flexible
- l'adoption de méthodes de co-gestion avec une participation active des parties intéressées
- une stabilité accrue de l'accès à la ressource (permis à long terme)
- une stabilité accrue des quotas (quotas individuels)
- des ententes de transition avec les Premières nations[72].

Les témoignages entendus et les mémoires reçus ont souvent affirmé que le rapport Pearse-McRae reflète en tout point l'opinion de l'auteur nommé par la province, Peter Pearse, qui est un défenseur de longue date, de renommée mondiale, des QIT, au point que le médium est devenu en

---

(69) David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004.

(70) L'UFAWU est une section locale du Syndicat des travailleurs unis de l'automobile qui représente des pêcheurs, des emballeurs de poisson et des travailleurs d'usine de Colombie-Britannique. Ses membres sont propriétaires de bateaux indépendants, travaillent sur les bateaux comme capitaines ou membres d'équipage, ou encore travaillent à terre au déchargement du poisson ou dans les usines de transformation. Ils participent à toutes sortes d'activités de pêche et de transformation du poisson.

(71) Sur la question de la propriété, le Comité avait posé la question suivante dans son étude de 1998 : « S'ils sont un jour interprétés de cette façon par les tribunaux, des questions d'ordre juridique pourraient se poser : par exemple, s'il s'agit de biens privés, ne devraient-ils pas être régis par les lois provinciales concernant les droits de propriété et les droits de la personne? Serait-il alors constitutionnel pour le gouvernement fédéral de réglementer la pêche (p. ex. d'annuler un quota) une fois que l'accès aux ressources de propriété commune est devenu de propriété individuelle? » Le Comité s'est également demandé, si, avec la mondialisation du commerce, le gouvernement fédéral serait en mesure de protéger les ressources halieutiques du Canada de la propriété étrangère.

(72) Ministère des Pêches et des Océans, « Un rapport appelle à l'adoption d'une approche à long terme pour la gestion de la pêche du saumon », communiqué, 5 mai 2004.

bonne mesure le message. Les témoins de la côte Ouest estiment que les QIT accentueraient la migration des permis vers les villes et, en plus, feraient augmenter les coûts de surveillance et d'application de la loi, compromettant ainsi davantage la survie des petits pêcheurs. Le rapport Pearse-McRae a été âprement critiqué pour avoir endossé les QIT au lieu d'offrir, comme il était censé faire, une vision générale des pêches d'après-traité. Beaucoup d'intervenants s'opposent à l'application des QIT au saumon, dont la fraternité des Autochtones de Colombie-Britannique, la Commission des pêches autochtones de Colombie-Britannique et d'autres organismes des Premières nations, ainsi que la United Fishermen and Allied Workers Union. Les membres du Comité ont appris qu'à un sondage organisé par le secteur en juillet 2003, une écrasante majorité de 95 p. 100 des pêcheurs de la côte nord de la Colombie-Britannique a rejeté l'idée des QIT pour le saumon[73].

Selon la Stratégie de développement durable du ministère pour 2005-2006, un « engagement concret favorise une meilleure compréhension des enjeux et une appropriation partagée par toutes les parties intéressées de l'orientation future du ministère ». En 1998, le MPO a adopté une nouvelle orientation pour préciser la politique; huit Conseils de capture de zone ont été créés en 2004 pour rendre le processus de consultations sur le saumon plus transparent et, en décembre 2004, la nouvelle Politique du saumon sauvage, depuis longtemps attendue, a été diffusée pour que le public la commente. Dans cette Politique, on propose une approche plus ouverte, inclusive, proactive et tournée vers l'avenir à la conservation du saumon du Pacifique qui tient compte des avantages et des coûts sociaux, économiques et biologiques ainsi que des rapports Pearse-McRae et du panel des Premières nations.

De toute évidence, le MPO semble considérer la consultation essentielle pour résoudre les problèmes du saumon. Le Comité a cependant appris que la mise sur pied du Groupe Pearse-McRae avait été une initiative des deux paliers de gouvernement prise sans consultation; que le Groupe avait à peu près complètement ignoré les populations les plus touchées par les changements de politiques; qu'il n'avait organisé aucun débat et aucune réunion publique dans les villes et les villages côtiers, et qu'il avait consulté sélectivement des intérêts favorisant souvent les quotas individuels. Des témoins ont attiré notre attention sur le fait que tout le monde avait eu la chance d'être entendu sur la côte de l'Atlantique dans le cadre de la RPPA, mais que cela n'avait pas été le cas dans la région du Pacifique. Selon les représentants des Premières nations, le Groupe de travail McRae-Pearse n'a pas répondu à l'exigence légale de consulter les Autochtones sur des questions aussi vitales pour eux. L'extrait du témoignage suivant représente assez bien ce que les Premières nations nous ont dit dans leurs témoignages et leurs mémoires :

---

(73) United Fish and Allied Workers Union, mémoire présenté au Comité, novembre 2004.

> Permettez-moi de vous lire un extrait d'une lettre écrite par le chef Bill Cranmer de la Première nation Namgis d'Alert Bay, en réponse au rapport Pearse-McRae. Le chef Cranmer dit notamment ceci : *« Le rapport recommande aussi que les changements soient immédiats. Cette recommandation est très troublante. Elle suppose que le rapport a été précédé d'une consultation publique suffisante. Or ce n'est pas le cas. La consultation des professeurs Pearse et McRae a été exceptionnellement sélective. Le cycle de visites limitées entrepris par les fonctionnaires du MPO est également exceptionnel. Nous avons été invités à une réunion à Campbell River, mais sans préavis suffisant : compte tenu de l'importance de cet enjeu pour notre collectivité et pour le patrimoine des pêches, nous avons donc demandé une réunion à Alert Bay. On nous a répondu que cela était impossible en raison de l'échéance des consultations. Cela montre à quel point les consultations sont loin d'être adéquates, notamment pour une question aussi importante pour les populations côtières, et surtout pour les Premières nations. Étant donné les normes canadiennes en matière de consultation publique sur les questions stratégiques d'importance, et bien entendu à la lumière de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Haida sur la consultation et la prise en compte des Autochtones, nous sommes surpris, voire choqués, par cet état de choses ».* – Christine Hunt, vice-présidente, Native Brotherhood of British Columbia, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005

Les représentants autochtones que nous avons entendus s'opposent vigoureusement au rapport Pearse-McRae parce qu'ils s'inquiètent pour la ressource et craignent d'autres pertes d'emploi, accompagnées de la perte de savoir et de compétences dans leurs communautés. Ils considèrent que les QIT aggravent la concentration des permis qu'a entraînée le plan Mifflin en faisant disparaître de nombreux permis et de nombreux emplois d'équipage[74]. De l'avis de la Commission des pêches autochtones de Colombie-Britannique, les QIT ne serviront qu'à appauvrir davantage les Autochtones et à menacer 44 négociations de traités avec 55 Premières nations en Colombie-Britannique[75]. Quand le chef Simon Lucas de la tribu Hesquiaht (côte ouest de l'île de Vancouver) a témoigné devant nous, il a parlé de la perte continuelle de ressources halieutiques dont les Nuu-chah-nulth dépendent pour leur bien-être et leur économie depuis des milliers d'années : « Lorsqu'il est question de signer un traité qui ne pourra pas être abrogé, nous nous demandons ce que tout cela signifie pour nos collectivités. Notre population est celle qui croît le plus rapidement au Canada et nous nous demandons quels seront ses besoins dans 50 ans »[76].

---

(74) Christine Hunt, Native Brotherhood of British Columbia, vice-présidente, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005.

(75) BC Aboriginal Fisheries Commission, « Leader Says Mis-Guided Salmon Quota Scheme Threatens Treaty Making », communiqué, 5 avril 2005.

(76) Chef Simon Lucas, tribu des Hesquiaht, *Délibérations du Comité*, 10 mars 2005.

Le panel des Premières nations voit les pêches de façon bien différente que le Groupe de travail Pearse-McRae : les QIT ne sont pour lui qu'une option parmi de nombreuses possibles. Dans *Notre place à la table*, le panel demande au gouvernement d'allouer immédiatement aux Premières nations une part minimale de 50 p. 100 de toutes les pêches, à titre provisoire, avec la possibilité d'atteindre 100 p. 100 dans certaines pêches. Cela indiquerait une volonté sérieuse de réconciliation avec les Autochtones et reconnaître les droits des Premières nations sur les pêches du Pacifique. Comme les QIT augmenteraient le coût des règlements halieutiques dans les traités territoriaux, le panel a demandé l'instauration d'un moratoire sur l'introduction de nouvelles pêches à droit de propriété, à moins que l'on réponde d'abord aux intérêts des Premières nations dans ces pêches, y compris les allocations[77]. Les témoignages et les mémoires ont souvent affirmé que les QIT créaient en fait des obstacles à la négociation des traités et au règlement des revendications.

> Quand nous avons engagé es discussions en vue d'un traité, le flétan se vendait 8 $ la livre. Il se vend maintenant 45 $ la livre. La morue charbonnière se vendait 11 $ la livre, et elle est maintenant hors de prix à 85 $ la livre. Pour continuer à soutenir la concurrence dans la pêche commerciale, [...] cela va nous coûter 25 millions de dollars. À la table où nous négocions, on nous dit qu'on va nous prêter 1 million de dollars pour participer à la pêche commerciale. Nous ne pouvons pas soutenir la concurrence avec 1 million. – Chef Simon Lucas de la tribu Hesquiaht, member ud West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board, *Délibérations du Comité*, 10 mars 2005

Non seulement les QIT n'ont jamais été appliqués au saumon où que ce soit dans le monde, mais comme des témoins l'ont confirmé, ils posent un grave risque pour la conservation à cause de la complexité des caractéristiques particulières de cette pêche[78]. Des témoins ont dit estimer que le contrôle et l'application de la loi seraient rendus beaucoup plus difficiles sinon impossibles avec

---

(77) Panel des Premières nations sur les pêches, *Notre place à la table : Les Premières nations dans la pêche de Colombie-Britannique*, juin 2004.

(78) Christine Hunt, Native Brotherhood of British Columbia, vice-présidente du Conseil canadien des pêcheurs professionnels, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005. Plusieurs groupes pêchent généralement le saumon à plusieurs endroits différents. Si la pêche n'est pas strictement contrôlée, elle peut éliminer des stocks complets en une saison. Pour le saumon, le système de gestion est basé sur les « échappés », c'est-à-dire un nombre cible ou optimal de saumons qui réussissent à remonter la rivière pour aller frayer. Chaque année, les gestionnaires doivent faire des prévisions exactes sur l'effectif et les dates de la montaison, ce qui suppose une gestion en temps réel (par exemple, fermer une pêche sans beaucoup de préavis). Les effectifs sont très variables d'une année à l'autre, de sorte que la souplesse est nécessaire. Idéalement, chaque stock de frai se comporte comme une population génétiquement distincte et doit être géré séparément aux fins de sa conservation. Cependant, cela pose un problème lorsque les stocks se mêlent, comme ils le font souvent, et migrent ensemble dans les lieux de pêche. Chaque espèce de saumon (kéta, coho, quinnat, rose, rouge et steelhead) a un cycle de vie particulier. Certains stocks sont relativement peu nombreux, d'autres sont considérables.

les QIT et que comme le MPO a déjà assez de problèmes à appliquer le système actuel, il convient de ne pas compliquer les choses. Sur le Fraser, où l'action policière insuffisante a été déterminante dans la disparition de 1,3 million de saumon rouge en 2004, il y a plus de 30 populations distinctes de cette espèce, qui présentent souvent des sous-populations particulières à un ruisseau.

En 1998, le consensus unanime à nos audiences sur la privatisation et les permis à quota était que les quotas individuels seraient problématiques dans les pêches aussi incertaines que celle des saumons migratoires du Pacifique. En avril 1999, dans sa réponse à notre rapport de 1998, le MPO a reconnu que les quotas individuels risquaient de ne pas convenir à toutes les pêches, entre autres, à la pêche d'espèces hautement migratoires comme les saumons[79]. Les membres du Comité ont appris qu'une enquête initiée par l'industrie au début des années 1990 a révélé une opposition généralisée aux quotas pour le saumon et mène à la production d'un rapport accepté par à peu près toutes les organisations[80]. On nous a dit que le MPO lui-même a toujours soutenu que les QIT n'étaient pas applicables au saumon, jusqu'à la publication du rapport Pearse-McRae en mai 2004[81]. Un des coprésidents du Groupe de travail avait même exclu les QI pour le saumon alors qu'il dirigeait la Commission royale sur la politique des pêches du Pacifique en 1982[82].

En novembre 2004, les fonctionnaires du MPO nous ont indiqué que le ministère voulait trouver une façon de gérer la pêche au saumon de 2005 de façon urgente mais qu'il ne cherchait pas nécessairement à ce que les gens vendent leur quota ou recourent au QIT. Par la suite, le

---

(79) MPO, réponse au Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches intitulé *Privatisation et permis à quota dans les pêches canadiennes*, 14 avril 1999, http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/AppendixJun99-e.htm.

(80) Don Cruickshank, Commissaire, A Commission of Inquiry Into Licensing and Related Policies of the Department of Fisheries and Oceans, *The Fishermen's Report*, novembre 1991. Ce rapport est resté lettre morte au gouvernement. Selon le rapport, les QI convertissent en propriété privée ce qui était jusqu'alors une ressource de propriété commune ou publique. Mentionnons les recommandations suivantes : si on annonce de nouvelles pêches à quota, il faudrait considérer une contestation devant les tribunaux pour des motifs constitutionnels, afin de mettre fin à leur mise en œuvre en attendant une décision de la Cour suprême; tous les permis de pêches émis par le MPO : permis de bateau, permis personnel et quota individuel doivent être soumis à la disposition qu'ils seront exploités par le propriétaire.

(81) Première nation Nuu-chah-nulth First Nations, mémoire présenté au Comité, 10 mars 2005.

(82) La Commission royale affirmait ceci : À l'heure actuelle, tout système de quota individuel de capture serait à mon avis difficile pour ses flottilles et probablement au-delà de la capacité d'administration du Ministère. On sait que les stocks et les prises disponibles de toutes les espèces fluctuent considérablement et de façon imprévisible d'une année à l'autre, ce qui rend impossible d'allouer des QI d'avance avec un quelconque degré de certitude. Peter H. Pearse, Royal Commission on Pacific Fisheries Policy, *Turning the Tide Turning the Tide: A New Policy for Canada's Pacific Fisheries*, 1982, p. 105. Le rapport recommandait de réduire la flottille de pêche au saumon de moitié et d'imposer des droits. Il proposait également un système d'enchères pour les permis, ce que les pêcheurs ont rejeté. Il proposait des QIT pour certaines pêches, ce qui a été par la suite réalisé.

Comité s'est fait dire qu'on cherchait à appliquer le rapport Pearse-McRae en catimini[83]. Le 14 avril 2005, le ministère a rendu public son plan d'action pour les pêches du Pacifique, qui « constitue un élément clé du programme de réforme pour les pêches du Pacifique et s'activera à établir les assises d'une réforme permanente en 2006, qui portera en particulier sur la pêche au saumon du Pacifique », et qui inclut des projets pilotes avec des flottilles commerciales intéressées par le biais des conseils de capture de zone. L'objectif de ces projets consiste à tester diverses options et à déterminer quelle réforme pourrait fonctionner. Selon le ministre, « des solutions créatives et novatrices ont déjà fait l'objet de discussion avec plusieurs flottilles » comme la mise en commun qui permet aux pêcheurs de limiter le nombre de bateaux pour les prises qui ne peuvent pas être pêchées de manière sécuritaire par la flottille entière et des quotas individuels aux termes desquels la période de pêche pourrait être prolongée[84].

G. Les collectivités

> *Je dirais, sénateur, que la première responsabilité est d'assurer la conservation et que nous ayons un système de gestion des pêches qui assure une pêche durable pour ces communautés. – L'hon. Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans, Délibérations du Comité, 8 février 2005*

> *Nous voulons que les titulaires de permis essaient de choisir eux-mêmes; s'ils veulent une efficience économique très rapide, c'est le choix qu'ils devront faire avec les localités dans lesquelles ils vivent et qui comptent sur les emplois. Cependant, s'ils préfèrent une participation accrue, nous voulons qu'ils aient la souplesse pour le faire. – David Bevan, MPO, SMA, Gestion des pêches et de l'aquaculture, Délibérations du Comité, 4 novembre 2004*

> *Il faut absolument que nous tournions notre attention vers cette crise qui frappe les collectivités côtières et que nous trouvions un moyen de la résoudre [...] Sinon, les répercussions sociales seront désastreuses; elles se produiront lentement au début, puis elles prendront de l'ampleur, et nous aurons alors une véritable crise sur les bras. – Sandy Siegel, secrétaire exécutive, Maritime Fishermen's Union, Délibérations du Comité, 24 février 2005*

> *Nous voulons une richesse d'un genre différent; nous voulons que ce soit la collectivité qui soit riche. – Simon Lucas, chef, tribu des Hesquiaht, membre du Comité de gestion aquatique de la côte ouest de l'île Vancouver, Délibérations du Comité, 10 mars 2005*

---

(83) Garth Mirau, (UFAWU-CAW), lettre au président du Comité sénatorial des pêches et des océans, 20 décembre 2004.

(84) MPO, discours de l'honorable Geoff Regan, ministre des Pêches et des Océans sur la réforme des pêches du Pacifique, 14 avril 2005; MPO, Plan d'action 2005, fiche d'information, 14 avril 2005.

Je pense que pour les Canadiens, la vie rurale a une importance particulière. Je pense que depuis trop longtemps nous avons accepté l'idée que les impératifs économiques videront les zones rurales. – Daniel MacInnes, Département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005

Le concept de cogestion a été abordé dans nos discussions sur les pêches gérées par quotas individuels et sur la gestion axée sur la collectivité[85]. Même si tous ont dit souhaiter une plus grande collaboration et une participation plus équilibrée aux décisions entre le gouverne les intervenants de la pêche, certains ont fait remarquer au Comité que l'approche du i. cogestion ne porte que sur les permis de pêche et les propriétaires de quotas, que le mi.. ..re considère comme étant les intervenants.

Le processus décisionnel ne fait aucune place aux opinions, préoccupations ou suggestions des autres intervenants, y compris les intérêts des collectivités[86]. Dans le nouveau Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte de l'Atlantique du Canada, on « appelle cogestion le partage de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des résultats entre le MPO et les utilisateurs de la ressource. Cette notion englobera également, en bout de ligne, la délégation du pouvoir de gestion des pêches ». Certains ont dit au Comité que le nouveau Cadre stratégique du MPO est un écran de fumée qui cache une intention de favoriser une plus forte emprise sur les pêches par la grande entreprise. Des témoins ont signalé que des décisions sont prises en haut lieu au ministère en ce qui concerne la réduction des flottilles, les droits des permis et le transfert aux utilisateurs des coûts de surveillance et d'application de la loi.

Au cours de nos audiences, nous avons entendu des interlocuteurs parler de la « durabilité économique » des entreprises de pêche ou de celles des collectivités côtières. Le MPO a informé ce Comité que le ministère estime que son principal objectif est la conservation et qu'en permettant aux utilisateurs de la ressource de participer davantage aux décisions, il rendrait le secteur de la pêche plus viable et plus profitable, ce qui devrait profiter économiquement aux collectivités. Autrement dit, le bien-être des collectivités côtières dépendra des décisions que

---

(85) En 1995, la stratégie des pêches de l'avenir du MPO préconisait de « laisser aux pêcheurs un plus grand rôle dans la prise de décisions et de plus grandes responsabilités à l'égard des coûts de la conservation et de la gestion de la ressource ». Lorsque les modifications proposées à la *Loi sur les pêches*, qui auraient favorisé l'établissement de partenariats, sont mortes à l'étape du *Feuilleton* en 1997, le ministère a décidé de passer à un concept différent, la « cogestion ». Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 4, *La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique*, avril 1999.

(86) Dans le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte de l'Atlantique, il est question des « utilisateurs de la ressource » et, « en ce qui concerne les pêches, [d']autres parties intéressées [...] notamment les organisations ou les individus intéressés par les résultats des décisions de gestion des pêches tels que les membres d'équipage des bateaux de pêche, les ouvriers d'usine, les universitaires, les groupes de défense de l'environnement ou les organisations communautaires ».

prendront les différentes flottilles de pêche. Le ministère a décrit les pêches du Pacifique en des termes très favorables, disant qu'elles sont « axées davantage sur la loi du marché, la maximisation des valeurs et les rendements (sauf dans le cas du saumon) », contrairement aux pêches de l'Atlantique où, selon le ministère, « [n]ous voulons, d'une part, assurer la durabilité économique des pêches et, d'autre part, assurer la viabilité des entreprises et des localités côtières. Nous voulons offrir aux gens la possibilité de décider s'ils veulent obtenir un rendement économique plus rapidement ou plus lentement compte tenu des problèmes sociaux qui pourraient exister »[87].

La perspective d'un élargissement des quotas individuels a suscité de sérieuses réserves lors de nos réunions et dans les mémoires présentés. Dans un tel contexte des pêches, l'emploi pourrait être moins saisonnier et plus stable que dans un contexte de pêche concurrentielle[88], mais cela mène invariablement à une réduction des flottilles et de la main-d'œuvre. Quant aux QIT, ils pourraient avoir des conséquences très néfastes pour les économies locales si les propriétaires de quotas vendent leur poisson à des intérêts à l'extérieur des collectivités de pêche. Les fluctuations passées des quotas de poisson (capturé tant sur les côtes qu'au large) et des emplois qui s'y rattachent ont déjà eu des conséquences désastreuses pour les collectivités qui dépendent de la pêche et dont l'économie et l'infrastructure sont axées sur l'industrie. À cet égard, un témoin a dit au Comité : « Il existe probablement une phase d'autodestruction des communautés avant qu'elles ne disparaissent. Canso, en Nouvelle-Écosse, est le cas type et ce n'est pas le seul »[89]. Le résultat, c'est que le contribuable doit payer la facture des conséquences sociales (assurance-emploi, aide sociale, mesures de diversification économique coûteuses, etc.).

Au Canada, la pêche commerciale a été l'assise économique et sociale de centaines de petites localités rurales souvent isolées et le plus souvent petites. Quant à la pêche à petite échelle, il ne s'agit pas seulement d'une activité économique, mais aussi la base des sociétés locales. Sur le plan social, le Comité a appris que le MPO n'a effectué aucune étude des répercussions sociales ou économiques des QIT sur les petites collectivités; qu'il a abandonné sa politique passée qui tenait compte des répercussions socioéconomiques de ses décisions[90]; et qu'il n'y a plus de lien historique entre les collectivités côtières et leurs ressources halieutiques proches.

---

[87] David Bevan, MPO, SMA, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004.

[88] La pêche au flétan et la pêche à la morue charbonnière sur le Pacifique sont habituellement citées comme modèles de d'une transformation réussie des pêches, une fois le droit de propriété en place.

[89] Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, *Délibérations du Comité*, 10 février 2005.

[90] En réaction au manque d'information socioéconomique sur les pêches marines, le MPO a informé récemment le Comité qu'il effectuait une étude des coûts et des recettes de la saison de pêche 2004 – la première étude de viabilité des flottilles depuis 1988. MPO, réponse du gouvernement au rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, mars 2005.

Nombreux sont ceux qui ont fait valoir que, contrairement aux entreprises ou aux propriétaires qui ne sont pas sur place, dont l'objectif est le profit et qui doivent rendre des comptes aux actionnaires, les populations côtières sont intéressées et dévouées à long terme à la cause de l'intendance et de la conservation, l'éthique même que le MPO souhaite promouvoir en matière de pêche. Le Comité a pris note que, si les ressources halieutiques doivent être gérées de façon à profiter aux générations présentes et futures, la population locale des localités côtières proches de ces ressources doit avoir son mot à dire dans les décisions. Le régime de gestion de la pêche côtière au homard de l'Atlantique a été cité comme modèle de bonne gestion axée sur la collectivité[91]. Le Comité a aussi appris que, pour que les économies des collectivités côtières soient durables, il est essentiel d'assurer la viabilité des flottilles de petits bateaux des propriétaires-exploitants.

En ce qui concerne la nécessité de tenir compte des intérêts socioéconomiques plus larges des communautés côtières dans la gestion des ressources aquatiques, le Comité a entendu un porte-parole du Conseil de gestion des ressources aquatiques de la côte ouest de l'île de Vancouver (CGRA). Créée officiellement en février 2002 à titre de projet expérimental de trois ans[92], cette initiative régionale vise plusieurs collectivités de la côte ouest de l'île de Vancouver qui se sont regroupées et ont une place officielle à la table de discussion sur la politique des pêches. Premier comité de ce genre au Canada, le CGRA, a adopté une approche écosystémique intégrée à la gestion des ressources aquatiques et fournit aux autorités compétentes en matière de réglementation des conseils sur la politique des ressources aquatiques[93]. Lorsque le mandat du Comité a été approuvé par le MPO en février 2001, le ministère a indiqué que le CGRA établirait la « tendance » – une étape importante dans la mise en place de régimes de cogestion axée sur la collectivité dans la région du Pacifique[94]. Le CGRA a réuni divers représentants tant gouvernementaux que non gouvernementaux (exploitants autochtones et non autochtones à des fins commerciales et récréatives, et représentants des secteurs de la transformation du poisson, de l'écologie, du tourisme, du syndicalisme et de l'aquaculture). Le Conseil nous a été présenté

---

(91) À noter que le homard de la côte de l'Atlantique n'a jamais fait l'objet d'un quota de capture global et d'un TAC.

(92) MPO, *Création d'un nouveau conseil de gestion des ressources aquatiques pour la côte ouest de l'île de Vancouver*, communiqué, 21 février 2002, http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/comm/pages/release/p-releas/2002/nr014_f.htm.

(93) Les administrations qui ont parrainé l'initiative sont : le gouvernement fédéral (MPO), la province de la Colombie-Britannique, les districts régionaux d'Alberni-Clayoquot et de Comox-Strathcona, et le conseil tribal des Nuu-chah-nulth.

(94) MPO, *Mise en place du conseil de gestion pilote des ressources aquatiques pour la côte ouest de l'île de Vancouver*, communiqué, 26 février 2001, http://www-comm.pac.dfo-mpo.gc.ca/pages/release/p-releas/2001/nr021_f.htm.

comme un véhicule économiquement efficace pour mettre en œuvre la *Loi sur les océans du Canada* qui, à ce qu'on nous a dit, « est très claire en disant que les ressources du Canada doivent profiter aux Canadiens, et surtout aux collectivités côtières »[95]. Le CGRA est sans doute mieux connu pour avoir contribué à établir une bonne relation de travail entre les collectivités de pêche autochtones et non autochtones de la région.

La notion de « quotas collectifs », ou QC – quotas de poisson attribués à des collectivités définies géographiquement, qui décident de la façon dont elles en feront usage pour assurer leur viabilité économique – a été proposée comme outil plus efficace pour gérer les stocks de poissons et protéger les intérêts des collectivités. Moins bien connus ou moins bien publicisés que le modèle des quotas individuels, les régimes de gestion par QC auraient connu un franc succès.

CONCLUSION

> *Même les grands tenants des QIT disent depuis longtemps qu'on ne peut pas vraiment assujettir le saumon à ce système. Ils veulent tellement un système de QIT adapté à toutes les situations qu'ils cherchent par tous les moyens à imposer ce système au saumon également [...] Nous n'examinons pas les solutions de rechange. – Parzival Copes, professeur émérite d'économie, université Simon Fraser, Délibérations, du Comité, 17 février 2005*
>
> *Nous nous opposons catégoriquement aux quotas de pêche. Nous avons vu les conséquences de ces quotas dans d'autres régions du monde. Dans certaines régions, l'environnement en a été détruit. – Simon Lucas, chef, tribu des Hesquiaht, membre du Comité de gestion aquatique de la côte ouest de l'île Vancouver, Délibérations du Comité, 10 mars 2005*
>
> *Nous sommes venus ici il y a quelques années pour vous parler du principe du capitaine-propriétaire. Voilà que nous en parlons encore aujourd'hui, malheureusement, parce que nous n'avons pas pu obtenir satisfaction du ministère des Pêches ni du ministre sur cette question. – Sandy Siegel, secrétaire exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, Délibérations du Comité, 24 février 2005*
>
> *Pourquoi les communautés et les autres continueraient à participer au renouvellement des habitats, à la protection des cours d'eau et à l'éducation? Pourquoi les gens auraient-ils un intérêt envers le poisson, si tout le poisson appartient à une seule personne, quelque part où le seul intérêt est monétaire et n'apporte aucun avantage à une aucune autre personne? – United Fish and Allied Workers Union, mémoire présenté au Comité, novembre 2004*
>
> *En bout de ligne, quelqu'un au Canada devrait dire que nous pensons que les gens qui vivent dans les collectivités rurales devraient avoir leur mot à dire – un mot important à dire, non pas un mot fabriqué [...] Élargir ce débat pour introduire une véritable démocratie sera difficile. – Daniel MacInnes, département de sociologie, Université St. Francis Xavier, Délibérations du Comité, 10 février 2005*

---

(95) Andrew Day, directeur général, Comité de gestion aquatique de la côte ouest de l'île Vancouver, *Délibérations du Comité*, 10 mars 2005.

Les témoignages reçus par le Comité indiquent nettement que le MPO a besoin de fonds supplémentaires pour remplir son mandat de conservation des pêches. Le Comité s'inquiète beaucoup de ce que le budget constamment réduit du ministère puisse être le principal déterminant des politiques de gestion des pêches. À cet égard, la « cogestion » pour l'auto-réglementation des pêches fondées sur des quotas individuels transfère les responsabilités et les coûts de la gestion au secteur des pêches. Les QIT sont également des outils puissants de rationalisation des flottilles, c'est-à-dire qu'ils réduisent le nombre de pêcheurs et de bateaux sans frais pour l'État.

En 1998, le Comité signalait que : à plus long terme, les QIT simplifieraient probablement la tâche au MPO pour la gestion des pêches, puisqu'il y aurait diminution du nombre d'entreprises de pêche, de lieux de débarquement et d'usines de transformation; de l'avis de nombreux pêcheurs, la cogestion et les QIT s'inscrivent dans la campagne soutenue que mène le MPO en vue de la privatisation des ressources halieutiques et du système de gestion; enfin, la plupart des pêcheurs côtiers craignent que des régimes de gestion globale fondée sur la propriété privent les capitaines-propriétaires indépendants de leur emprise sur les ressources et que les communautés perdent ainsi leur viabilité économique[96]. En 1998, le Comité notait que les quotas individuels semblaient constituer l'option de gestion préférée du MPO, qui n'avait pourtant aucune politique nationale (ni directive) concernant leur conception ou leur mise en œuvre; en outre, il n'y avait jamais eu aucun débat public ou parlementaire sur la question. Ces faits ont été réitérés dans les témoignages et les mémoires, et il reste encore beaucoup de témoins à entendre.

Dans sa réponse de mai 2004 au rapport *Les traités et la transition* du Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de traités, le MPO considérait les quotas individuels comme un des résultats clés de ce rapport[97], qui propose notamment des QIT à long terme pour toutes les pêches du Pacifique et, pour mettre le régime en œuvre, l'adoption d'une loi propre aux pêches du Pacifique. En novembre 2004, le MPO a assuré le Comité qu'il ne tenait pas à une « approche uniforme applicable à tout le monde ». Nous avons appris que le Groupe de travail suggérait de « transformer les permis de pêche en titre de propriété » en leur donnant une validité plus longue[98]. En avril 2005, le ministère a « donné un aperçu d'un plan visant à apporter des

---

[96] Conseil canadien des pêcheurs professionnels (*Document de travail : La cogestion dans le secteur de la pêche côtière polyvalente*, 10 juin 1998), cité dans Comité sénatorial des pêches, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998.

[97] MPO, « Un rapport appelle à l'adoption d'une approche à long terme pour la gestion de la pêche du saumon », communiqué, 5 mai 2004.

[98] David Bevan, MPO, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004. Dans sa réponse au rapport du Comité de 1998, le MPO a affirmé qu'il « ne propose pas de privatiser la ressource ou sa gestion. La privatisation n'est pas une solution. » Voir l'annexe 4, recommandation 3.

changements fondamentaux aux pêches du Pacifique, en particulier aux pêches du saumon », avec des changements permanents qui doivent entrer en vigueur en 2006. Pour ce qui est des quotas individuels pour les saumons migratoires du Pacifique, le Comité croit comprendre que des « projets pilotes » (« aux termes desquels la période de pêche pourrait être prolongée ») auront lieu en 2005[99].

On a dit récemment au Comité qu'aucun outil de gestion ne convient à toutes les espèces et à toutes les pêches; que les quotas individuels peuvent convenir à certaines pêches industrielles hauturières[100]; enfin, que ces quotas ne sont pas une panacée pour tous les problèmes du secteur des pêches. Les témoignages donnent même à penser que les QI peuvent présenter de graves lacunes et créer des problèmes peut-être plus sérieux, d'ordre biologique, économique et social (annexe 5). Ainsi, les QI peuvent décourager la population locale de protéger et de rétablir l'habitat du saumon, qui pourtant dépend beaucoup de la qualité de son habitat pour sa survie. On a signalé au Comité une étude faite par l'OCDE en 1997, selon laquelle 24 sur 37 pêches gérées par quotas dans le monde connaissaient des diminutions de stocks à des degrés variables, les espèces les plus touchées étant les poissons migrateurs qui se déplacent rapidement et vivent peu longtemps[101]. À cause des effets nuisibles que les QIT peuvent exercer sur la conservation du saumon, leur instauration nous semble contraire au principe de précaution invoqué dans la *Loi sur les océans* canadienne, soit se tromper par excès de prudence.

> Pourquoi les QIT posent-ils problème? Il s'agit d'une invention de la théorie économique qui remplace la réalité par un modèle simpliste. Ce modèle est axé essentiellement sur la rentabilité comptable à court terme en fonction des critères du marché. Il ne tient pas compte des nombreux coûts et avantages réels des pêches [...] Le cadeau qui a été fait des QIT à leurs premiers titulaires et l'accroissement spéculatif de leur valeur a créé une véritable manne pour un groupe privilégié, qui est très heureux du système. Mais, souvent, les nouveaux venus au métier de pêcheur, qui doivent acheter ou louer un quota à un prix exorbitant, ne touchent que des revenus nets dérisoires s'ils ne sont pas acculés à la faillite. Les gouvernements, y compris ceux qui ont introduit les QIT, proclament généralement que le poisson marin est une ressource de propriété commune qui doit profiter à toute la population

---

(99) MPO, « Le ministre Regan annonce un plan d'action visant à réformer les pêches du Pacifique », communiqué, 14 avril 2005.

(100) En 1998, le Comité concluait que les QI « devraient être limités aux secteurs où il y a relativement peu d'intervenants, où les stocks sont relativement stables et où les collectivités sont relativement peu dépendantes de ces stocks. Ce type de permis serait probablement plus indiqué dans le cas des pêches de nature plus industrielle [...] »

(101) OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, Paris, 1997. Voir Chris Newton, Otto Langer, Martin Weinstein et Parzival Copes, « Privatizing Salmon Fishing Won't Help B.C. Communities or The Fish », *The Vancouver Sun*, 19 juillet 2004, p. A7.

> du pays. *L'incroyable inégalité de la distribution des avantages du système des QIT prouve que ces quotas ne sont pas compatibles avec une utilisation socialement responsable d'une ressource nationale commune.* – Parzival Copes, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, 17 février 2005.

Le Comité a appris que le Groupe de travail conjoint n'avait pas consulté les populations touchées par les éventuels changements de politiques. Alors que dans la région de l'Atlantique, chacun a eu la chance de se faire entendre dans le cadre de la RPPA, la chose ne s'est apparemment pas produite dans la région du Pacifique. À notre avis, l'introduction des QI pour le saumon – qui n'a jamais été tentée ailleurs pour cette espèce à notre connaissance, et qui contrevient aux désirs des populations côtières, qui y voient la fin possible des pêches locales[102] – serait mal inspirée. Le Groupe de travail conjoint, qui devait fournir « des conseils éclairés et indépendants sur la façon d'assurer un secteur des pêches marines intégré et économique viable en C.-B., conformément aux traités »[103], a recommandé que toutes les pêches soient gérées au moyen de quotas. Les représentants des Première nations qui ont comparu devant nous s'y sont opposés. En outre, le panel des Premières nations sur les pêches a demandé, dans son rapport *Notre place à la table*, l'instauration d'un *moratoire* sur l'introduction de nouvelles pêches à droit de propriété, par exemple les QI, à moins que l'on veille d'abord aux intérêts des Premières nations dans ces pêches, y compris les allocations. L'absence de consensus sur les QI pour le saumon n'est pas une raison pour que le MPO aille de l'avant avec cette mesure.

Concernant les quotas et les collectivités, on nous a fait remarquer que selon une étude menée en 2004 par l'United States General Accounting Office (GAO), les programmes de QI sont une source de préoccupations pour ce qui est de l'équité de l'attribution initiale des quotas, du coût de participation plus élevé pour les pêcheurs et de la perte de revenus et d'emplois dans les collectivités qui ont toujours été tributaires de la pêche. L'étude présentait des mesures visant à protéger les intérêts des collectivités et à faciliter l'accession de nouveaux participants aux pêches gérées au moyen de QI. Le GAO a conclu que « le moyen le plus facile et le plus direct d'aider à protéger les collectivités dans le cadre d'un programme de quotas individuels, c'est de permettre aux collectivités elles-mêmes d'être propriétaires des quotas »[104]. L'étude avait pour but d'aider

---

(102) Christine Hunt, vice-présidente, Native Brotherhood of British Columbia, *Délibérations du Comité*, 24 février 2005.

(103) MPO, « Établissement d'un Groupe de travail par les gouvernements en vue de fournir des conseils sur la gestion intégrée des pêches suite à la conclusion de traités », 29 juillet 2003.

(104) U.S. General Accounting Office, *Individual Fishing Quotas: Methods for Community Protection and New Entry Require Periodic Evaluation*, Washington, D.C., février 2004.

les législateurs américains, dans leurs délibérations concernant les programmes de QI, à examiner les méthodes disponibles pour protéger la viabilité économique des collectivités de pêcheurs et les moyens de faciliter l'entrée dans les pêches à QI. Le Comité n'a pas connaissance de telles études ou analyses pour les pêches commerciales au Canada; il ne sait pas non plus si le MPO a déjà étudié l'impact social des QI sur les localités côtières du Canada.

On a rappelé au Comité que la *Loi sur les océans* fait valoir l'importance des collectivités côtières. Son préambule affirme que les océans doivent être gérés de concert par les parties intéressées et « offrent des possibilités importantes de diversification et de croissance économiques au profit de tous les Canadiens et, en particulier, des collectivités côtières ». La *Loi* réclame la mise au point d'un mode de gestion des océans basé sur les principes de la gestion des écosystèmes, tandis que les systèmes de gestion au moyen de quotas individuels sont en général axés sur une seule espèce. Quant aux quotas individuels et à leurs effets sur les collectivités, le Comité entend acquérir une perspective internationale en étudiant davantage l'expérience d'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande et l'Islande, pays pleinement engagés dans le système des QIT depuis les années 1980 et qui en ont fait la pièce maîtresse de leur gestion des pêches.

Pour la côte Est, le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada de mars 2004 dit que « les utilisateurs de la ressource disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour prendre les décisions se rapportant à leur propres objectifs économiques et sociaux », dans les limites de l'utilisation durable et de certaines contraintes, et qu'on adoptera « des procédures pour que les collectivités, les citoyens et d'autres groupes soient informés des nouvelles initiatives ou des changements proposés aux politiques en vigueur susceptibles d'avoir une incidence sur leurs intérêts et pour qu'ils aient la possibilité de participer au processus décisionnel. Ces procédures favoriseront les discussions et une participation entière, informée et ouverte aux décisions. L'autorisation du ministre sera nécessaire pour certains changements proposés. » En outre, l'objectif stratégique :

> est de créer les conditions qui, à long terme, permettront aux utilisateurs de la ressource d'être plus autonomes et autosuffisants. Pour atteindre cet objectif, le Ministère mettra en œuvre deux stratégies complémentaires :
>
> - Préciser la façon dont Pêches et Océans Canada peut favoriser la viabilité des collectivités côtières.
> - Accorder aux utilisateurs de la ressource un rôle plus grand dans la détermination des objectifs socio-économiques[105].

---

(105) MPO, *Cadre stratégique pour la gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, mars 2004.

Selon le MPO, le fait de donner aux utilisateurs un plus grand rôle dans la prise de décisions améliorera la viabilité et la rentabilité de leurs opérations, accroissant ainsi les retombées économiques aux localités. En 1999, le MPO constatait également que « par définition, toutes les activités de pêche commerciale sont reliées aux collectivités côtières et aux avantages résultant de la participation des pêcheurs à cet échange économique avec les collectivités »[106]. À notre avis, le bien-être économique des collectivités qui ont un lien historique avec la pêche doit être un objectif central du mandat du MPO.

Au sujet des côtes de l'Atlantique et du Pacifique, les témoins nous ont dit qu'un objectif stratégique important pour le ministère serait d'encourager les flottes de propriétaires-exploitants, qui mènent leurs activités plus près des côtes et favorisent « l'intendance locale et le développement économique local »[107]. En contribuant à l'assise économique des petites localités, le secteur halieutique contribue à maintenir « la masse critique nécessaire à leur viabilité et à prévenir la perte de leurs investissements privés et sociaux dans les infrastructures »[108]. Selon les témoins, la nécessité d'une politique du propriétaire-exploitant est encore plus nécessaire en Colombie-Britannique, où les pêcheurs locaux ont perdu la propriété des permis et des quotas. Sur la côte Est, un subterfuge juridique, l'« accord de fiducie », continue de miner les politiques du propriétaire-exploitant et de la séparation des flottilles dans la pêche côtière; les échappatoires que contiennent ces politiques permettent de dissocier l'« usage bénéficiaire » et la propriété du permis de pêche côtière. Les syndicats de pêcheurs estiment que l'érosion constante de ces politiques menace la stabilité économique et sociale des collectivités côtières de l'Atlantique. Le MPO doit donner priorité absolue à cette question stratégique importante, ainsi qu'au problème du transfert des permis de pêche d'une génération à l'autre.

Aux deux extrêmes du spectre de la gestion des pêches, il y a les droits individuels (ou des entreprises) et les droits d'accès axés sur la collectivité. On nous a dit qu'il y aurait d'autres

---

(106) MPO, réponse de Pêches et Océans au rapport du Comité sénatorial permanent des pêches intitulé *Privatisation et permis à quota dans les pêches du Canada*, recommandation 5, 14 avril 1999.

(107) Dans son Cadre de 2002 pour l'octroi d'un accès nouveau ou accru aux pêches de l'Atlantique, le MPO affirme que le critère de contiguïté « se fonde sur l'hypothèse implicite que l'accès fondé sur la contiguïté favorisera l'intendance locale et le développement économique local », et que la contiguïté se justifie davantage dans le cas de la pêche au moyen de petits bateaux. Le Cadre du MPO s'applique aux pêches qui ont connu une augmentation substantielle de l'effectif des stocks ou de la valeur débarquée. Plus la pêche s'éloigne de la côte, plus il devient difficile de justifier les décisions sur le seul critère de la contiguïté; il faut alors considérer d'autres critères comme la dépendance historique. MPO, *Un cadre décisionnel pour l'octroi de nouveaux accès*, novembre 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/frame-cadre/access_framework_f.htm.

(108) Parzival Copes, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des pêches et des Océans, 17 février 2005.

modèles, selon lesquels la « cogestion » s'entend au sens de cogestion axée sur la collectivité (et d'accès à la ressource à titre de droit collectif), qui méritent l'étude du Comité. Ainsi, des quotas collectifs (QC) ont été accordés à des flottilles côtières dans la baie de Fundy, où les pêcheurs des collectivités environnantes ont été invités à partager la responsabilité de la gestion des quotas. Le West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board a proposé de créer une « fiducie aquatique », mécanisme par lequel un comité collectif serait titulaire des permis ou propriétaire des quotas de poisson et offrirait des possibilités de pêche aux membres de la collectivité, à la façon du système de quotas de développement communautaire (QDC) en Alaska. Dans le cadre du système de QDC, des quotas collectifs sont attribués à une collectivité définie géographiquement; leur gestion est donc déléguée au niveau local, ce que nous estimons avantageux d'un point de vue économique, social et écologique. Le Comité compte examiner cette possibilité plus en profondeur dans l'avenir.

Au Royaume-Uni, où l'introduction des QIT est sérieusement envisagée pour la première fois, le Comité a noté qu'un rapport de 2004 de l'Unité de stratégie du premier ministre reconnaît la nécessité de mesures spéciales dans certaines localités éloignées et vulnérables qui dépendent de la pêche. L'extrait suivant de ce rapport (tiré d'une section intitulée « Établissement d'objectifs sociaux clairs dans la politique des pêches ») pourrait bien résumer ce que nous avons récemment entendu dire au sujet de la situation du littoral canadien :

> La pêche fournit un revenu et un emploi précieux dans des collectivités éloignées qui réclameraient autrement davantage de fonds publics. La première façon de faire en sorte qu'il y ait des collectivités de pêche saines, c'est d'assurer une industrie sûre, bien gérée et rentable, mais il est également important d'aider les collectivités petites et vulnérables à continuer d'avoir accès aux possibilités de pêche qu'une concurrence accrue risque de leur faire perdre au profit des grands ports et des gros exploitants[109].

Notons que le Royaume-Uni envisage des QC afin de protéger les collectivités de pêche les plus vulnérables et les plus dépendantes[110]. De surcroît, plusieurs formules de quotas collectifs locaux ou régionaux ont été mises à l'essai depuis quelques années par les autorités locales (p. ex.

---

(109) Unité de stratégie du premier ministre, *Net Benefits: A Sustainable and Profitable Future for UK Fishing*, avril 2004, http://www.strategy.gov.uk/. En janvier 2003, le premier ministre a demandé à l'Unité de stratégie d'examiner les options concernant un secteur des pêches viable dans le moyen et le long termes au Royaume-Uni.

(110) Royaume-Uni, Chambre des communes, Comité des affaires environnementales, alimentaires et rurales, sixième rapport, session 2004-2005, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmpubns.htm.

les conseils des îles Shetland et Orcades). Malheureusement, au Canada, de tels systèmes de gestion ne sont pas envisagés.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer exhorte les États membres à tenir compte des besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche. Le Code de conduite pour une pêche responsable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) reconnaît l'importance du lien entre les populations côtières et l'intendance des ressources halieutiques contiguës, et demande aux États de « protéger de manière adéquate les droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, particulièrement de ceux qui pratiquent une pêche de subsistance, artisanale et aux petits métiers, à des conditions de vie sûres et justes ainsi que, le cas échéant, à un accès préférentiel à des fonds de pêche traditionnels et aux ressources se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction nationale » (article 6.18). À titre de signataire de cette convention et d'autres accords, le gouvernement du Canada a le devoir de protéger les intérêts des collectivités dépendant de la pêche et de donner suite à ses engagements.

RECOMMANDATIONS INTÉRIMAIRES

1. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada accorde au ministère des Pêches et des Océans un financement suffisant pour qu'il puisse remplir son mandat concernant les pêches.

2. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans tienne compte de l'impact socioéconomique de ses grandes décisions.

3. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans sursoie à tout projet d'instauration des quotas individuels pour le saumon du Pacifique, tant qu'une consultation ouverte et transparente, à l'échelle de la province, n'aura pas eu lieu avec tous les intervenants, y compris des représentants des localités côtières, tant autochtones que non autochtones.

4. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans réponde aux recommandations formulées par le Groupe de travail conjoint fédéral-provincial sur les pêches après la conclusion de traités dans son rapport *Les traités et la transition – Objectifs : Une pêche durable sur la côte du Pacifique du Canada*.

5. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans explique et élabore les procédures mentionnées dans le *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada* qui feront en sorte « que les collectivités, les citoyens et d'autres groupes soient informés des nouvelles initiatives ou des changements proposés aux politiques en vigueur susceptibles d'avoir une incidence sur leurs intérêts » et « qu'ils aient la possibilité de participer au processus décisionnel ».

6. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commande une étude indépendante d'impact socioéconomique chaque fois qu'une pêche à quotas individuels sera instaurée au Canada dans l'avenir.

7. Sur la question des « accords de fiducie » dans la pêche côtière de l'Atlantique, le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans collabore étroitement avec les syndicats de pêcheurs et les provinces et annonce publiquement la façon dont il compte donner suite à l'engagement qu'il a pris de prévenir le recours à ces accords, ainsi que les mesures qu'il envisage pour faciliter le financement des transferts de permis à une nouvelle génération de pêcheurs propriétaires de petits bateaux.

8. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans commande une étude indépendante sur la faisabilité d'instituer une politique de propriétaire-exploitant dans la pêche commerciale du Pacifique.

9. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans s'engage officiellement à financer le West Coast of Vancouver Island Aquatic Management Board durant les cinq prochaines années.

ANNEXE 1

Recommandations du Groupe de travail conjoint Pearse-McRae

La gestion des pêches

1. Les mêmes règlements de pêche et les mêmes critères de déclaration sur les prises seront appliqués pour tous les pêcheurs commerciaux.
2. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) doit avoir le pouvoir de déterminer le nombre maximum de bateaux autorisés à pêcher lors de l'ouverture de la pêche au saumon.
3. Chaque Comité de récolte des zones de pêche aura la liberté de décider la méthode de sélection du nombre de bateaux.
4. Si la limite du nombre de bateaux prescrits n'est pas respectée, cela doit engendrer la fermeture de la pêche.

La coordination des pêches

1. Le MPO doit faire appel sans délai au Comité de gestion intégrée des pêches pour trouver la meilleure façon de mettre sur pied de nouveaux accords de coordination dans le domaine de la pêche.
2. La pêche commerciale ne doit s'exercer qu'en vertu de plans établis en coopération avec le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et approuvés par le MPO dans le cadre du plan de gestion intégrée.
3. La composition du Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et des Comités de récolte des zones de pêche doit être ajustée avec le temps pour inclure la représentation de nouveaux participants comme les Nisga'a et autres Premières nations qui pratiquent la pêche commerciale.

La cogestion

1. Le ministre des Pêches et des Océans doit émettre un énoncé de politique dans lequel il déclare que le gouvernement soutient la co-gestion comme étant un moyen d'améliorer la gestion des pêches.
2. Le MPO doit émettre des instructions claires sur les procédures à suivre pour établir des associations de pêcheurs, des exigences minimales pour obtenir la reconnaissance officielle et des arrangements pour l'accès aux accords de cogestion.
3. Les associations de pêcheurs doivent avoir l'autorisation de s'auto-organiser, en tenant compte de ces exigences minimales, comme sociétés à but non lucratif, coopératives ou sociétés incorporées en vertu des lois régissant les institutions qui garantissent la démocratie et la responsabilisation.
4. L'adhésion à une association devrait être obligatoire pour toute personne impliquée dans les pêches commerciales.
5. Les associations devraient pouvoir imposer des frais à leurs membres afin de couvrir les coûts de leur travail.
6. Le MPO doit prêter son soutien au Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon pour que ce dernier puisse s'établir en tant qu'entité juridique et groupe représentatif, légalement constitué, capable de réunir des fonds auprès de ses membres et de conclure des ententes de cogestion.

Les systèmes de permis et de quotas

1. Les permis et les quotas doivent être réunis en un seul « permis à contingent individuel » : chaque permis autoriserait son détenteur à prendre un pourcentage déterminé du total acceptable de la capture commerciale pour l'espèce concernée jusqu'à la fin de la durée de sa validité.
2. Les permis à contingent individuel doivent être octroyés à des personnes, des entreprises ou associations et non à des bateaux.
3. Le ministre doit annoncer son intention de faire des réformes législatives afin qu'il puisse octroyer des permis à contingent individuel de 25 ans, remplaçables après 15 ans et « renouvelables à perpétuité ».
4. Entre-temps, le ministre doit émettre des permis à contingent individuel pour cinq ans et annoncer son intention de faire des réformes législatives.
5. Le ministre doit aussi faire savoir que si des changements ne sont pas adoptés d'ici cinq ans, il émettra de nouveau des permis d'une durée de cinq ans.
6. Les restrictions sur la transférabilité et la divisibilité des permis et des quotas, leur lien avec les bateaux et les autres obstacles entravant leur souplesse doivent être éliminés.
7. Les dispositions sur les permis à contingent individuel doivent être énoncées dans les règlements liés à la *Loi sur les pêches*, éliminant ainsi les éléments discrétionnaires.
8. Aucun permis à contingent individuel ne sera émis sans le consentement des pêcheurs établis dans le secteur concerné.
9. Des modalités annuelles sur les permis devraient être utilisées pour autoriser et gérer les activités de pêche en conformité avec les plans de gestion de la pêche.

Le registre des permis

Le MPO doit entamer des consultations avec l'industrie de la pêche et le gouvernement de la Colombie-Britannique sur la question de la structure et de la mise en place d'un registre des permis approprié.

La réforme de la pêche au saumon

1. Le MPO doit réaffirmer sa politique de répartition sur toute la côte Pacifique, y compris l'attribution du saumon entre les trois secteurs commerciaux pour garantir sa cohérence avec le nouveau plan de gestion du saumon.
2. Chacune des parts des prises autorisées pour les pêcheurs de saumon doit être déterminée une fois pour toutes par une méthode choisie par chaque Comité de récolte de zone et figurer dans les permis à contingent individuel à long terme.
3. Tous les permis de pêche commerciale devraient être convertis en permis à contingent individuel de longue durée, donnant à chaque détenteur une part déterminée des captures autorisées.
4. Les pêcheurs de saumon doivent être libres de transférer et de combiner leurs parts de manière à réduire leurs coûts et à améliorer l'efficacité des activités de pêche.
5. Les nouveaux accords sur les flottilles devraient être adoptés par tous les secteurs de la pêche au saumon au même moment, ce qui peut être fait avant l'ouverture de la saison 2005.
6. Le MPO doit commencer à inviter immédiatement le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon à se lancer dans des consultations sur la manière d'instaurer le plus efficacement les permis de partage des prises, de manière rapide et équitable.
7. Le ministre devrait annoncer une date pour l'entrée en vigueur du nouveau régime.
8. Le MPO doit demander la contribution des nouveaux comités de récolte de zone dans la gestion de la pêche au saumon.

9. La priorité du secteur récréatif sur le saumon quinnat et coho – et les attributions des autres espèces ayant une valeur spéciale pour les pêcheurs sportifs – doivent être garanties pour cinq ans avant d'être réexaminées par le ministre.
10. Les géniteurs en surplus qui ne sont pas attribués aux Premières nations, conformément aux ententes sur les récoltes, doivent être considérés comme faisant partie de la prise commerciale autorisée pour les détenteurs de permis à contingent individuel.
11. La pêche des autres espèces toujours régies par des permis accordés aux bateaux pour des quantités indéterminées doit se convertir au système de quotas individuels le plus tôt possible.

La transition

1. Le MPO devrait émettre une déclaration officielle affirmant qu'il compensera les pêcheurs établis pour les effets défavorables découlant de la redistribution des droits de pêche aux termes des règlements conventionnels.
2. Chaque fois que la création de nouveaux droits de pêche commerciaux touche négativement les pêcheurs établis et chaque fois que les attributions de poissons pour les pêches autochtones vivrières (à des fins vivrières, sociales et cérémoniales) augmentent considérablement, il faudrait acheter des droits équivalents au secteur commercial établi.
3. En attendant le jugement en appel dans l'affaire Kapp, le MPO devrait consulter les représentants des Premières nations pour déterminer des accords provisoires concernant leurs droits de pêche, afin de faciliter la transition méthodique vers les traités et vers une pêche commerciale intégrée.
4. Il faudrait déployer des efforts pour racheter des permis de pêche commerciale au saumon et autres espèces pour anticiper sur les ententes sur les récoltes dans les futurs règlements.
5. Il devrait y avoir des consultations poussées entre le MPO et les Premières nations détenant des permis pour discuter de la nature des restrictions à inclure dans les nouveaux permis à contingent individuel remis aux pêcheurs autochtones commerciaux.
6. La *Loi sur les pêches* devrait être modifiée selon les besoins pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent rapport et elle devrait être révisée de fond en comble pour pouvoir répondre aux besoins liés à une gestion moderne de la pêche.
7. Il est temps d'agir sur l'ensemble des recommandations. La réforme doit être complète et non partielle.

Source : MPO, *Les traités et la transition : une pêche durable sur la côte du Pacifique du Canada*, Résumé des recommandations, Fiche d'information, 14 avril 2004

ANNEXE 2

Recommandations du rapport du Panel des Premières Nations, juin 2004

Résumé des recommandations :

1re recommandation : Le Canada devrait prendre immédiatement des mesures pour s'assurer que les Premières nations ont un accès adéquat aux ressources halieutiques pour répondre à leurs besoins alimentaires, sociaux et cérémoniaux.

2e recommandation : Comme point de départ et mesure transitoire, le Canada devrait immédiatement allouer aux Premières nations un minimum de 50 pour cent des parts de toutes les pêches, sachant que cela pourrait éventuellement atteindre 100 pour cent pour certaines espèces de poisson.

3e recommandation : Les Premières nations devraient débattre entre elles des répartitions entre les nations.

4e recommandation : Le Canada devrait immédiatement accroître les fonds d'établissement ou financer par le biais d'autres processus de négociations afin de permettre l'achat ou le rachat de permis de pêche et permettre que la réaffectation recommandée précédemment aille de l'avant.

5e recommandation : Le Canada devrait reconnaître immédiatement dans sa politique le droit des autochtones de gérer les pêches et reconnaître ce droit dans la mise en œuvre par l'entremise d'ententes négociées.

6e recommandation : Le Canada devrait articuler clairement la façon dont il fournira les ressources halieutiques pour le profit commercial des Premières nations à la lumière de l'incertitude créée par le jugement Kapp et la perte de pilote de ventes.

7e recommandation : Un moratoire devrait être placé sur tout nouveau régime de droit de propriété tel que les quotas de pêche à moins que les intérêts des Premières nations incluant les répartitions de ces pêches n'aient d'abord été réglées.

Source : MPO, *Recommandations du rapport du Panel des Premières Nations – Notre place à la table*, Fiche d'information, 14 avril 2004.

ANNEXE 3

Vision et principes de la réforme de la pêche dans le Pacifique du MPO

En réponse au Groupe de travail conjoint sur l'impact des traités de la pêche et au Rapport du panel des Premières nations sur la pêche sur la côte ouest, intitulé *Notre place à la table*, le MPO a élaboré la vision suivante à partir de laquelle seront effectués les changements aux pêches et rédigé une liste de principes qui serviront de cadre global à l'intérieur duquel s'inscriront ces changements.

Vision à long terme de la réforme de la pêche au saumon du Pacifique :

- Exploitation du plein potentiel économique et social de la ressource.
- Définition des intérêts de pêche des Premières nations et harmonisation avec les intérêts de tous les Canadiens.
- Confiance du public, du marché et des participants que la pêche est une activité durable.
- Autonomie des participants et capacité de s'ajuster.
- Traitement juste et équitable des participants, qui contribuent au processus décisionnel et partagent la responsabilité de la pratique de la pêche.
- Partage des frais de gestion entre les parties qui tirent profit de la pêche.
- Confiance et stabilité de tous les participants, des conditions indispensables à la planification des affaires.
- Des pêches équitables, appuyées sur les traités avec les autochtones.

Principes – L'entrée en vigueur de changements dans la gestion des pêches du Pacifique se fera en conformité avec ces principes :

- la conservation est primordiale (en conformité avec la Politique concernant le saumon sauvage du Pacifique)
- La conformité au cadre légal
    - La ressource halieutique du Pacifique est une ressource collective, gérée par Pêches et des Océans;
    - elle doit être gérée en vertu d'un plan de gestion intégrée, autorisé par le ministre;
    - les participants du secteur commercial pratiquent la pêche selon la même priorité d'accès et les mêmes règles.
- Les autochtones et les droits des traités des Premières nations
    - Les droits des Premières nations à l'accès à la pêche pour répondre aux besoins alimentaires, sociaux et cérémoniaux seront respectés; et
    - les intérêts des Premières nations pour un accès économique accru seront abordés d'une manière cohérente dans le cadre des processus prévus aux traités au Canada.
- Transfert équitable des occasions de pêche
    - Le transfert aux Premières nations des occasions économiques de pratiquer la pêche sera accompli alors que des vendeurs sérieux retireront volontairement leur permis dans le cadre des programmes existants visant à atténuer les répercussions sur les pêcheurs établis.

- L'accès à une ressource stable et la répartition

    - La confiance proviendra des répartitions entre les secteurs de prises (Premières nations, la pêche sportive et la pêche commerciale);
    - le volet de la politique de répartition portant sur l'accès de la pêche sportive aux saumons quinnat et coho sera maintenu;
    - les participants commerciaux auront davantage confiance parce qu'on leur garantira une partie des prises; et
    - les exploitants-pêcheurs commerciaux et les détenteurs d'enjeux profiteront d'un niveau similaire de confiance quant à l'accès aux pêches.

- Responsabilité et imputabilité

    - Les Premières nations et les parties intéressées assumeront un rôle plus important dans la prise de décisions opérationnelles et la prestation des programmes grâce aux processus efficaces de cogestion.

- Les régimes de gestion de la pêche commerciale

    - Les flottes seront en mesure de s'ajuster;
    - les pratiques de gestion de la ressource seront conçues pour optimiser le rendement économique tout en répondant aux objectifs de conservation;
    - les flottes auront la capacité d'assumer une grande partie de la gestion des coûts de leur pêche;
    - nous mettrons en place la surveillance des prises et une validation indépendante;
    - des mesures seront adoptées pour nous garantir que la conformité est respectée dans son intégralité.

- Transition et ajustement

    - Des programmes gouvernementaux existants seront coordonnés pour répondre aux besoins de ceux qui subiront les conséquences des changements à venir.

Source : MPO, *Vision et principes de la réforme de la pêche dans le Pacifique*, Fiche d'information, 14 avril 2004.

ANNEXE 4

Réponse du MPO (avril 1999) au rapport du Comité
***Privatisation et allocation de quotas dans les pêches canadiennes* (décembre 1998)**

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada énonce clairement, sans équivoque par écrit, et en public, la nature des quotas individuels et ce qu'ils représenteront pour la pêche de l'avenir.

Réponse du gouvernement

Un permis de pêche délivré en vertu de la Loi sur les pêches autorise la personne qui en est titulaire d'exercer cette activité. Un quota individuel, qui constitue un volet du permis, autorise la personne à capturer une certaine quantité de poissons. Cela n'a pas pour effet de garantir un certain niveau de capture. Un permis n'est pas une garantie de propriété. Il est délivré en vertu de la discrétion accordée au Ministre conformément à l'article 7 de la Loi sur les pêches. Il n'est pas approprié de faire référence à la notion de privatisation relativement aux quotas individuels, étant donné que le permis et que le quota n'ont pour effet que d'octroyer le privilège de récolter une part fixe du total admissible des captures au cours d'une année donnée.

Le Ministère effectuera bientôt un examen global des politiques de pêche dans la région atlantique du Canada. En guise de réponse à la recommandation du Comité sénatorial, le ministère des Pêches et des Océans aura l'honneur de faire un énoncé public du rôle des quotas individuels dans les pêches de l'avenir, une fois le réexamen effectué.

Nous envisageons une pêche saine et abondante, à des fins durables. Dans le cadre de cette vision, la pêche de l'avenir est un secteur qui est écologiquement durable, rentable et autonome. Les régimes de quotas individuels ont été et vont continuer d'être un mécanisme valable permettant à l'industrie de tenter de concrétiser cette vision.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans énonce clairement, sans équivoque et par écrit en public sur ce qu'il entend par « des partenariats entre le gouvernement et l'industrie légalement exécutoires, à long terme, et pluriannuels » (ou « des ententes de partenariat »), et qu'il déclare si ces ententes ont pour effet de révoquer le droit du public de pêcher, comme mentionné en common law. Le Ministère devrait mentionner les obstacles que révèle la loi actuelle sur les pêches qui empêchent le ministre des Pêches et des Océans de passer ces ententes avec des groupes représentant l'industrie.

Dans l'article 7 de la Loi sur les pêches, on donne au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis. En droit administratif, une autorité gouvernementale ne peut pas s'engager par contrat à exercer cette discrétion, sans en obtenir le pouvoir en droit. En vertu de la législation actuelle, le ministre des Pêches et des Océans ne peut par conséquent passer d'entente de pêche avec un groupe de l'industrie qui aurait pour effet de limiter son pouvoir de délivrer des permis ou de garantir un niveau particulier d'allocation de ressources.

En ce qui concerne le droit du public à pêcher, seul le Parlement peut réglementer ou limiter ce droit et a déjà, en adoptant la Loi sur les pêches, créé un cadre légal en vue de réglementer ce droit. Pour la plupart des secteurs de la pêche, les règlements sont pris en vertu de la Loi et empêchent toute personne de pêcher

sans permis. La Loi autorise le ministre des Pêches et des Océans à délivrer des baux et des permis, avec toute la discrétion voulue.

Recommandation 3

Le Comité recommande que la question de la privatisation et de la délivrance de quotas individuels dans les pêches canadiennes fasse l'objet d'un débat au Parlement du Canada.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Pêches et des Océans ne propose pas de privatiser la ressource ou sa gestion. La privatisation n'est pas une solution. Les ressources halieutiques sont une ressource commune gérées par le gouvernement fédéral au nom de tous les Canadiens, tant pour ceux d'aujourd'hui que pour ceux de demain.

Le Ministère pense que la meilleure façon de traiter les dossiers délicats en matière de gestion des pêches est de maintenir un dialogue ouvert avec tous les Canadiens et d'encourager une plus grande participation de l'industrie aux activités en matière de conservation. Le Ministère pense que la meilleure façon d'en arriver à une pêche viable est de s'entendre au sujet d'objectifs communs pour l'industrie et le gouvernement. Par conséquent, la meilleure tribune pour revoir les quotas individuels se situe au niveau de la collectivité par le biais de discussions avec l'industrie et les autres intervenants du secteur de la pêche.

Recommandation 4

Le Comité recommande qu'aucun nouveau permis visant des quotas individuels ou des quotas individuels transférables au Canada ne soit délivré avant un énoncé public sur les ententes visant les quotas et les partenariats individuels (recommandation 1 et 2), et avant un débat parlementaire (recommandation 3).

Réponse du gouvernement

En réponse à la première recommandation du Comité sénatorial, le gouvernement du Canada a convenu d'annoncer publiquement le rôle que pourrait jouer le processus de quotas individuels pour l'avenir, une fois effectuée la révision de la politique sur les pêches dans la région de l'Atlantique. Toutefois, le Ministère pense qu'il ne peut refuser une demande du secteur industriel visant à mettre en œuvre un régime de gestion de quotas individuels dans un secteur de pêche particulier, si les parties intéressées jugent que cette solution est la meilleure pour la conservation des ressources halieutiques et la viabilité des activités de pêche. L'allocation de quotas individuels à chaque participant constitue un outil de gestion aussi acceptable qu'un autre régime qui permet à tous les participants de pêcher avec mise en concurrence à partir d'une allocation unique. Chaque régime a ses avantages et ses inconvénients. Dans la mesure où les besoins en matière de conservation sont comblés, on incite les participants à la pêche à être proactifs pour décider du régime de gestion à adopter, tout en tenant compte des conditions qui prévalent dans leur secteur des pêches.

À l'occasion de la table ronde de 1995 sur l'avenir des pêches de l'Atlantique, les représentants de l'industrie ont reconnu que les quotas individuels constituaient un mécanisme de gestion acceptable, sous réserve d'un certain nombre de conditions, y compris l'appui de la majorité des titulaires de permis. Le Ministère est d'accord avec cette prise de position et a toujours formulé l'opinion que les quotas individuels ne devraient être introduits que dans le cadre d'un régime volontaire. En outre, le Ministère a reconnu que les quotas individuels pourraient ne pas convenir à toutes les pêches, notamment aux espèces migratoires tel le saumon.

Ces quotas ont été utilisés de façon extensive ces dernières années pour permettre un accès temporaire à bon nombre de pêcheurs côtiers de la crevette et du crabe, entre autres. Les quotas individuels ont permis à beaucoup de pêcheurs d'avoir accès à ces ressources, ce qui n'aurait probablement pas été le cas dans le cadre d'un régime de quotas avec mise en concurrence. On peut expliquer ce fait à cause du nombre important de pêcheurs et du niveau excessif de la capacité de pêche dans la flottille côtière qui auraient compromis les objectifs en matière de conservation du stock si la pêche avait été soumise à une récolte faite de manière compétitive.

Recommandation 5

Le Comité incite le ministère des Pêches et des Océans à envisager plus sérieusement les répercussions sociales et économiques à long terme des permis de quotas individuels, notamment ceux qui sont transférables, sur les collectivités côtières du Canada, les autochtones et d'autres groupes, et à ne pas élargir ce régime de quotas individuels jusqu'à ce que les besoins des collectivités côtières, des autochtones et d'autres groupes aient été entièrement évalués.

Réponse du gouvernement

Le MPO envisage les répercussions sociales et économiques à long terme de ces politiques et programmes comme les permis de quotas individuels. Le groupe de travail chargé d'examiner les questions de revenu et de mesures d'adaptation dans le secteur de la pêche dans l'Atlantique a examiné à fond les problèmes de la pêche du poisson de fond dans l'Atlantique. On a conclu que l'industrie a été pénalisée par une capacité de pêche et de transformation excessive, même avant l'effondrement des stocks de poisson de fond, et a recommandé un programme de rationalisation. Les études reliées à la pêche du saumon du Pacifique ont tiré des conclusions du même ordre. Par la mise en œuvre d'un programme de rationalisation de la capacité de pêche, ce secteur serait plus restreint et mieux en mesure d'appuyer un nombre moins important de pêcheurs et de travailleurs d'usine.

On comprend mieux, en théorie et par expérience, les incidences de programmes de QIT dans une pêche où la capacité est excessive. Les participants sont en mesure de rationaliser la capacité excessive en achetant et en vendant des quotas. Il en résulte un secteur de pêche plus restreint comme il a été recommandé à partir des deux exemples cités ci-dessus.

Par définition, toutes les activités de pêche commerciale sont reliées aux collectivités côtières et aux avantages résultant de la participation des pêcheurs à cet échange économique avec les collectivités. Le ministère des Pêches et des Océans est entièrement conscient que le repli du secteur de la pêche, qu'il s'agisse d'un régime de quotas individuels ou d'un régime avec mise en concurrence, a touché bon nombre de ces collectivités. C'est pourquoi le gouvernement vise à promouvoir des entreprises de pêche viables qui soient autonomes et en mesure de faire face à une diminution temporaire de la ressource et d'apporter la stabilité aux collectivités, même si cela veut dire qu'un moins grand nombre de personnes pourront participer aux activités de pêche.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans énonce publiquement de façon précise et sans équivoque et par écrit s'il considère la pêche commerciale au Canada comme fondement industriel principal ou comme fondement économique d'un mode de vie traditionnel au pays.

Réponse du gouvernement

La pêche commerciale à laquelle on fait allusion dans cette recommandation est un secteur qui depuis toujours répond aux besoins des grandes et petites entreprises au Canada. Comme l'exploitation agricole ou la coupe du bois, les entreprises de pêche sont différentes, tant par la taille que par l'ampleur des activités. Il s'agit le plus souvent de petites entreprises familiales indépendantes qui pratiquent la pêche avec un équipage limité, ou une petite entreprise de transformation familiale, ou bon nombre d'entreprises de taille moyenne et plus importantes contrôlées par une famille. Bon nombre des entreprises, y compris certaines des plus petites, ont intégré la capacité de transformation et de marketing. Dans le secteur de la pêche, il y a place pour tous les secteurs de flottille viables.

Par cette recommandation, on pose pour hypothèse qu'il y a deux vues distinctes pour la pêche. C'est loin d'être le cas. Le Ministère a fait un énoncé sur sa vision de la pêche pour l'avenir. Il ne fait pas référence à un modèle « industriel » et il n'adopte pas de politique qui appuierait de façon artificielle un mode de vie traditionnel. La pêche comporte des volets importants au niveau des autochtones, du commerce et des loisirs, dont il faut également tenir compte.

Par suite de changements dans les habitudes de pêche, situation causée en partie par l'épuisement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique et de saumon dans le Pacifique, le secteur des pêches au Canada entreprend une restructuration profonde sur les deux côtes. Cette situation a incité le Ministère à revoir ses politiques de gestion des pêches sur les deux côtes afin de façonner notre vision de la pêche pour l'avenir. Une fois les réexamens terminés, le Ministère en partagera les résultats avec les intervenants et le grand public.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le Sénat remette le budget du ministère des Pêches et des Océans au Comité sénatorial permanent des pêches pour fins d'examen au Parlement.

Réponse du gouvernement

Le Ministre se fera un honneur de répondre à toutes les questions que pourrait poser le Comité sénatorial permanent des pêches en ce qui concerne son projet de réexamen du budget du ministère des Pêches et des Océans.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans mette en œuvre immédiatement sa politique de fractionnement des flottilles dans la région de l'Atlantique, c'est-à-dire une réglementation qui a pour effet d'empêcher l'intégration verticale des transformateurs dans le secteur de la pêche, et des politiques visant à restreindre le taux de contrôle des quotas individuels en fonction d'une limité maximale. Le Ministère continuerait d'appliquer les règlements visant à restreindre le contrôle des permis de pêche par des intérêts étrangers.

Réponse du gouvernement

Le MPO applique véritablement sa politique de fractionnement des flottilles selon son champ de compétence. Cette politique ne s'applique qu'aux permis de pêche côtière (c'est-à-dire pour les bateaux d'une longueur inférieure de 65 pieds). À l'exception de près de 50 permis qui sont détenus depuis 1978

par les entreprises et qui relèvent d'une disposition visant des droits acquis, les permis de pêche côtière ne peuvent être transférés qu'à des pêcheurs autonomes. En ce qui concerne le transfert permanent de quotas individuels, les limites ont été habituellement établies dans le cadre de lignes directrices individuelles, et ces limites s'appliquent lorsqu'on demande un transfert permanent de quotas (par exemple, 2 p. 100 des quotas de poisson de fond en 1991 dans la flottille de Scotia-Fundy (QIT) ou 1,755 p. 100 dans la zone 19 de la pêche du crabe). Les permis ou les quotas ne peuvent pas être transférés sans que le MPO ne le sache, parce que légalement, le Ministère doit approuver chaque transaction à cet égard.

Dans le cadre de leurs activités de pêche, les pêcheurs peuvent avoir passé différentes ententes privées avec des tiers, qui peuvent entraîner la vente à d'autres tierces parties des prises capturées par des titulaires autonomes de QI. Toutefois, le MPO n'exige pas des pêcheurs de dévoiler ces ententes avec une tierce partie, qui sont jugées privées.

En outre, le MPO ne peut empêcher les pêcheurs d'acquérir une participation dans des usines de transformation, étant donné que ce domaine relève de la compétence provinciale. Des pêcheurs ont en fait acquis bon nombre d'usines ces dernières années. En ce qui concerne la restriction qui frappe actuellement la propriété étrangère d'entreprises titulaires de permis, le MPO n'a pas l'intention de modifier sa politique actuelle en la matière.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans répartisse équitablement les ressources pour permettre aux pêcheurs dont les activités sont limitées d'avoir l'occasion de participer davantage à la pêche.

Réponse du gouvernement

Les pêcheurs de tous les secteurs de la flottille dont les activités sont importantes ou restreintes investissent au fil des ans dans leurs entreprises, d'après un certain niveau d'accès à la ressource. Comme propriétaires d'entreprise, les pêcheurs s'attendent à une certaine stabilité quant à la quantité de ressources qu'ils recevront d'une année à l'autre, pour justifier ces investissements. La plupart des pêches sont entièrement exploitées, et bon nombre d'entre elles affichent une capacité excessive. Il importe que les pêcheurs exercent leur activité de façon à être rentables, autonomes, et adaptés. Pour appuyer cette vision et pour procurer à l'industrie un milieu d'exploitation stable, le Ministère compte s'inspirer des parts historiques pour répartir les ressources entre les différentes flottilles, sauf en ce qui concerne le saumon du Pacifique où le secteur de la pêche récréative doit recevoir une allocation prioritaire, par rapport au secteur commercial. On s'attendra par la suite à ce que chaque flottille s'adapte et exerce ses activités en fonction de son niveau d'allocation. Un secteur de flottille qui réussira à créer un équilibre entre ses capacités et les ressources disponibles ne devrait pas être pénalisé en se voyant retrancher une fraction de son allocation pour appuyer un autre secteur de flottille. En outre, la redistribution des ressources ne peut se faire, compte tenu des principes suivants en matière d'allocation : les mesures de conservation ne seront pas compromises, la viabilité des titulaires de permis permanents ne sera pas compromise, et une nouvelle participation sera accordée, de façon temporaire.

Il y a lieu de noter que lorsque, ces dernières années, des ressources supplémentaires sont devenues disponibles, la plupart ont été allouées en fait de façon temporaire à de petits exploitants côtiers, comme dans le cas de la crevette nordique à Terre-Neuve et de la pêche du crabe dans le région de l'Atlantique.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans cesse de s'inspirer des systèmes de gestion des quotas individuels utilisés en Nouvelle-Zélande et en Islande, jusqu'à ce que le Ministère ait entièrement tenu compte des critiques visant les quotas individuels formulés dans ces pays.

Réponse du gouvernement

Le ministère des Pêches et des Océans peut apprendre par l'expérience vécue dans d'autres pays pêcheurs. À titre de membre du Comité des pêches de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et du groupe de travail responsable des pêches de l'APEC, le gouvernement du Canada a l'occasion d'obtenir des données internationales sur l'expérience vécue en matière de système de gestion des quotas dans d'autres pays. En outre, bon nombre de ces pays possèdent une industrie de la pêche très imposante, et ont accès à de vastes données rétrospectives sur le recours à la gestion des quotas individuels. Le ministère des Pêches et des Océans examine de près toute l'information obtenue avant de l'adopter dans le secteur canadien de la pêche. Afin de demeurer le principal leader mondial en matière de ressources océaniques, le Canada doit se tenir au fait des nouveaux développements dans tous les aspects de la gestion de la pêche dans le monde, pour être en mesure de mieux servir l'industrie.

Le Ministère a également étroitement contrôlé les secteurs canadiens de la pêche qui ont choisi des systèmes de gestion de quotas individuels pour s'assurer que tous les objectifs sont réalisés. En conséquence, notre pays a développé sa propre expertise dans le domaine, et il n'a pas à se fier uniquement à l'expérience d'autres pays pour gérer ce secteur de la pêche.

ANNEXE 5

Effets néfastes des QIT sur la productivité de la pêche et la conservation des stocks de poisson,
par Parzival Copes
17 février 2005

Contraintes de gestion :

1. Le TAC, une mesure peu souple : Les QIT doivent être fixés au début de la saison, quelle que soit l'évolution de l'état des stocks durant la saison. Réduire les QIT au milieu de la saison, alors que les différents propriétaires de QIT auront pêché une part plus ou moins grande de leurs quotas, tend à miner la crédibilité du système, et les pêcheurs accueilleront mal une telle mesure ou s'y opposeront, même si celle-ci est jugée essentielle à des fins de conservation.

2. Système quasi irréversible : Lorsqu'un système de QIT est établi, les propriétaires de bateaux existants reçoivent gratuitement des QIT. Les nouveaux participants doivent acheter des quotas, habituellement à gros prix. Si l'expérience montre que le système de QIT donne de mauvais résultats, les autorités continueront selon toute vraisemblance de le maintenir en place parce que les propriétaires des quotas exigeront une indemnisation pour leurs investissements perdus si leurs quotas sont annulés.

3. Rejet ou accroissement des prises accessoires : Des QIT sont alloués pour différentes espèces de poissons. Les pêcheurs rapporteront inévitablement des prises accessoires d'espèces pour lesquelles ils n'ont pas de quotas. S'il leur est interdit de vendre ces prises accessoires, ils n'ont d'autre choix que de rejeter le poisson (habituellement mort), ce qui est du gaspillage et ce qui diminue la productivité de la pêche. S'ils sont autorisés à conserver les prises accessoires pour éviter le gaspillage, ils auront tendance à miser sur les prises accessoires pour augmenter leur revenu, entraînant une surpêche des espèces accessoires exploitées et diminuant ainsi la productivité de la pêche d'autant.

4. Incompatibilité entre gestion monospécifique et gestion de l'écosystème : Tous reconnaissent maintenant qu'il faut gérer les pêches en tenant compte des effets que les différents règlements risquent d'avoir non seulement sur des pêches particulières, mais concurremment, sur l'ensemble des écosystèmes. La réglementation sous-jacente au système des QIT est en général axée sur une seule espèce. Cela découle de la nécessité de définir les quotas en fonction du nombre de poissons d'une espèce particulière. Si les quotas n'étaient pas définis en fonction d'une espèce, les propriétaires de quotas essaieraient d'atteindre leurs quotas en capturant les espèces de plus grande valeur, dont les stocks seraient alors menacés d'épuisement, voire d'extinction, et ne pêcheraient pas les surplus exploitables d'espèces de moindre valeur. Par conséquent, il faut fixer des quotas séparés pour assurer la pérennité des différentes espèces. Il faut aussi tenir compte des prises accessoires. Il est impossible pour les pêcheurs de capturer un nombre de poissons en proportion exacte de leurs quotas. Ils rapporteront inévitablement des prises accessoires d'espèces pour lesquelles ils détiennent un quota insuffisant ou ne détiennent aucun quota. La réglementation doit limiter autant que possible ces prises accessoires. De plus, il faut limiter les quotas de façon à tenir compte du nombre prévu de prises accessoires inévitables pour que la mortalité totale de chaque espèce soit telle que l'on puisse assurer une utilisation durable de l'espèce.

Comportements induits par le système :

5. Dépassement des quotas : Les propriétaires de quotas individuels sont toujours tentés de dépasser leurs quotas de prises et de rejeter les prises excédentaires. C'est tout un défi que d'essayer de faire respecter des quotas dans un petit secteur de la pêche, comme c'est le cas au Canada, où des milliers de bateaux sillonnent les eaux d'une des côtes les plus longues du monde, offrant d'innombrables possibilités de rejet de prises excédentaires. Les dépassements de quotas minent la crédibilité du système des QIT, et bien des pêcheurs, autrement respectueux de la loi, sont tentés de dépasser les leurs pour maintenir leur part de prises et de revenu. Cela peut entraîner une grave surpêche menant à l'épuisement des stocks de poissons.

6. Écrémage : Les quotas individuels sont normalement définis en poids. Pour obtenir de ses prises légales d'une espèce la valeur nette maximale, un pêcheur à quota voudra atteindre son quota avec du poisson dont la taille et la qualité lui rapportera le prix le plus élevé par kilogramme. Cela l'incitera directement à maximiser la valeur de ses prises, c'est-à-dire à rejeter le poisson (habituellement mort) de valeur moins élevée par unité de poids parce qu'il n'est pas d'une taille souhaitable ou est de moindre qualité pour quelque autre raison. Cette pratique, appelée écrémage, serait généralisée dans bien des pêches à QIT (p. ex. au Canada et en Islande). Elle entraîne un nombre élevé de mortalités de poisson non déclarées, de sorte que les niveaux des stocks sont de beaucoup inférieurs à ceux calculés à partir du nombre de poissons déclaré au débarquement.

7. Rejets pour faire monter les prix : Dans bien des pêches, les prix au débarquement varient considérablement d'un jour à l'autre, voire dans la même journée, au gré de l'offre et de la demande. Dans une pêche à QIT, il peut arriver à un exploitant de bateau qui revient de la pêche d'entendre à la radio que les prix au débarquement ont dégringolé. Dans ces circonstances, certains exploitants (p. ex. dans certaines pêches à QIT au Canada et en Australie) ont tendance à rejeter leurs prises pour les soustraire de leurs quotas, dans l'espoir que les prix seront beaucoup plus élevés lors de leur prochaine sortie. De toute évidence, cette pratique incite au gaspillage du poisson et précipite l'épuisement des stocks.

8. Escalade des quotas : Dans le secteur de la pêche, un tient vaut mieux que deux tu l'auras : la certitude de prises immédiates l'emporte de loin sur l'espoir d'une pêche meilleure à l'avenir. Par conséquent, les entreprises de pêche et les pêcheurs sont souvent tentés de réclamer des hausses du TAC (et donc des QIT) et de s'opposer à toute réduction. À cause de la promotion des QIT comme moyen de « privatiser » les pêches, les gestionnaires des pêches et les politiciens accèdent souvent aux demandes de hausse des quotas des propriétaires de QIT, malgré les mises en garde des scientifiques concernant les dangers imminents d'une baisse des stocks. Nombreuses sont les preuves qu'il y a escalade des quotas (p. ex. au Canada et en Nouvelle-Zélande) lorsque la pêche est bonne, mais rarement l'inverse lorsque la pêche est mauvaise.

9. Spéculation et épuisement des stocks : La promotion des QIT comme moyen de « privatiser » les pêches a incité les associations de propriétaires de QIT à demander de participer davantage à la gestion des stocks dans leur pêche, au profit de leurs membres. Les entreprises et les gros investisseurs se sont montrés fort intéressés à faire l'acquisition d'importants quotas dans plusieurs pêches, souvent à des fins de spéculation. Ils pratiquent en général des taux d'escompte privés élevés, c'est-à-dire qu'ils anticipent des profits élevés. Selon des calculs économiques, il est clair que, dans certaines pêches (qui portent notamment sur des espèces à croissance lente et à longévité élevée), l'espérance de profits élevés ne peut se justifier que par une exploitation rapide

de la biomasse, au risque d'épuiser les stocks. Les profits élevés ainsi réalisés pourraient ensuite compenser en partie les sommes investies dans les quotas pour les espèces exploitées, et le reste pourrait être investi dans des quotas pour d'autres espèces; on pourrait répéter le scénario ou investir à l'extérieur de l'industrie de la pêche [...]

10. Falsification des données : Il est évident que tout exploitant qui dépasse son quota, ce qui est illégal, se gardera bien d'en faire la déclaration. Le nombre officiel de prises déclarées sera donc inférieur au nombre réel et faussera l'importance réelle du déclin des stocks de poisson qui en résultera. Qu'il soit illégal ou non de rejeter du poisson pour en maximiser la valeur ou faire monter les prix, ces rejets ne sont généralement pas déclarés et constituent donc un facteur d'épuisement des stocks de poisson qui n'est pas mesuré et dont on ne connaît essentiellement pas l'importance. Toutes ces pratiques nuisibles ont pour effet de « fausser » les données utilisées par les scientifiques pour calculer le TAC à imposer afin d'assurer la viabilité des pêches lorsque le nombre de prises est élevé. Malheureusement, les scientifiques ont parfois présumé que ce qu'ils ne savent pas n'existe pas. Que ce soit par ignorance ou par sous-estimation du nombre de prises non déclarées et rejetées en mer, ils risquent de présumer que les stocks sont plus élevés que leur niveau réel et de recommander par conséquent qu'il est impossible de maintenir un certain niveau de prises. Quoiqu'il en soit, ils ne pourront pas, à partir de données « faussées », calculer la valeur exacte du TAC qui s'impose pour assurer une bonne gestion des pêches.

Source : Parzival Copes, professeur émérite d'économie, Université Simon Fraser, extrait du mémoire présenté le 17 février 2005.

ANNEXE 6

Témoins

Cette liste comprend tous les témoins qui ont comparu devant le Comité jusqu'au mardi 17 mai 2005 au sujet de cet ordre de renvoi. Ce rapport intérimaire reflète les témoignages reçus jusqu'au 10 mars 2005, et les témoignages des réunions qui ont suivi cette datte sur ce sujet seront reflétés dans des rapports futurs.

Le jeudi 4 novembre 2004
Ministère des Pêches et des Océans :
David Bevan, sous-ministres adjoint, gestion des pêches et de l'aquaculture;
Michel Vermette, directeur général par intérim, planification et coordination des programmes.

Le jeudi 7 décembre 2004
United Fishermen and Allied Workers' Union:
Garth Mirau, vice-président.

Le mardi 8 février 2005
L'honorable Geoff Regan, C.P., député, ministre des Pêches et des Océans;
Shawn Murphy, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre des Pêches et des Océans.

Ministère des Pêches et des Océans :
Larry Murray, sous-ministre;
Joan Adams, commissaire, Garde côtière canadienne;
Wendy Watson-Wright, sous-ministre adjointe, sciences;
Sue Kirby, sous-ministre adjointe, océans et habitat;
David Bevan, sous-ministre adjoint, gestion des pêches et de l'aquaculture;
Robert Bergeron, directeur général, Ports pour petits bateaux.

Le jeudi 10 février 2005
À titre personnel :
Daniel W. MacInnes, professeur, Département de sociologie et d'anthropologie, Université Saint Francis Xavier.

Le jeudi 17 février 2005
À titre personnel :
Parzival Copes, professeur émerite en sciences économiques, Institute of Fisheries Analysis and Centre for Coastal Studies, Université Simon Fraser.

Le jeudi 24 février 2004
Conseil canadien des pêcheurs professionnels :
Earle McCurdy, Fish Food and Allied Workers, président du CCPP;
Christine Hunt, Native Brotherhood of British Columbia, vice-présidente du CCPP;
John Sutcliffe, directeur exécutif du CCPP;
O'Neil Cloutier, Alliance des pêcheurs professionnels du Québec, secrétaire-trésorier du CCPP;
Rachel Josée Chiasson, Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels;
Ronnie Heighton, Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board;
Rick Nickerson, Union des pêcheurs des Maritimes;
Sandy Siegel, Union des pêcheurs des Maritimes;
Keith Paugh, Prince Edward Island Fishermen's Association.

Le mardi 8 mars 2005
Area 23 Snow Crab Fishermen's Association :
Gordon MacDonald, directeur général;
Fred Kennedy, expert-conseil.

Le jeudi 10 mars 2005
West Coast Vancouver Island Aquatic Management Board :
Andrew Day, directeur général.

Tribu Hesquiaht :
Simon Lucas, chef et membre du Aquatic Management Board.

Le jeudi 14 avril 2005
Haut-commissariat de la Nouvelle-Zélande :
Son Excellence Graham Kelly, haut-commissaire;
Andrew Needs, haut-commissaire adjoint.

Le jeudi 21 avril 2005
Ville de Burgeo (Terre-Neuve et Labrador) :
Son Honneur, Allister J. Hann, maire;
George Reid, vice maire.

Le jeudi 5 mai 2005
Ville de Canso (Nouvelle-Écosse) :
Son Honneur Ray White, maire.

Ville de Lunenburg (Nouvelle-Écosse) :
Son Honneur D. Laurence Mawhinney, maire.